

EVALUATIE DOORWERKING ONDERZOEK

‘GRIP OP DE WONINGBOUWPRODUCTIE’

Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)

E.N.J. Bolten

Mw. E. de Heer

Q.H.J.M. van Ojen

Secretaris:

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar

Telefoon: 072-5489342

Email: jningen@alkmaar.nl

Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	2
2. CONCLUSIES.....	2
2.1 ZIJN DE AANBEVELINGEN UITGEVOERD?	2
<i>Strategische ambities.....</i>	2
<i>Operationele doelen.....</i>	2
<i>Instrumenten</i>	2
<i>Monitoring en evaluatie</i>	2
<i>Gemeentelijke aansturing processen.....</i>	3
2.2 ZIJN DE AANBEVELINGEN NOG RELEVANT IN DE HUIDIGE PERIODE?	3
<i>Huidige relevantie aanbevelingen</i>	3
2.3 ANTWOORDEN OP DE HOOFDVRAGEN.....	3
3. AANBEVELINGEN	4

Bijlage 1: onderzoeksrapport Companen

Bijlage 2: ambtelijk wederhoor d.d. 14 juni 2013

Bijlage 3: reactie op ambtelijk wederhoor

Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor d.d. 27 augustus 2013

Bijlage 5: reactie op bestuurlijk wederhoor d.d. 23 september 2013

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en regie op de woningproductie. Dit heeft geresulteerd in het rapport *Grip op de woningbouwproductie*. Aanleiding voor dit onderzoek was destijds het achterblijven van de woningbouwproductie bij de ambities van de gemeente en de verstedelijkingsafspraken met het Rijk.

In het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werden de volgende hoofdconclusies getrokken:

- In de onderzoeksperiode heeft de gemeente zijn beleids- en sturingsinstrumenten onvoldoende benut; de gemeente is daarmee zelf debet geweest aan (een deel van) de vertraging van de woningbouwproductie;
- In de onderzoeksperiode is onvoldoende gebruik gemaakt van potentieel beschikbare nieuwe instrumenten voor sturing. Pas recent is hier meer aandacht voor gekomen. Uitgaande van realistische behoefte- en productieramingen kan dit bijdragen aan betere resultaten.

Op basis van deze conclusies werden in het rapport zes aanbevelingen geformuleerd:

1. Formuleer reële onderbouwde ambities.
2. Verschaf als raad in kaders helderheid over kwantiteit en kwaliteit.
3. Realiseer een goede beleidscyclus.
4. Zorg voor betere afstemming met betrokkenen over het spanningsveld tussen kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.
5. Verstrek mandaat aan gemeentelijke projectleiders en houd rekening met beschikbare capaciteit.
6. Plaats participatie binnen de kaders van de doelstellingen.

Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft Companen onderzocht of de aanbevelingen uit het rapport *Grip op de woningbouwproductie* zijn uitgevoerd. Met dit evaluatieonderzoek beantwoorden we twee hoofdvragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek *Grip op de woningbouwproductie* uitgevoerd?
2. En zijn ze nog relevant in de huidige periode?

2. Conclusies

2.1 Zijn de aanbevelingen uitgevoerd?

Strategische ambities

Er zijn in de periode 2009-2012 geen realistische en degelijk onderbouwde strategische ambities geformuleerd op het gebied van de woningbouwproductie.

Operationele doelen

Voor de jaren 2009 tot en met 2011 zijn duidelijke operationele doelen geformuleerd met betrekking tot de woningbouwproductie. Voor 2012 en 2013 is dit niet het geval.

Instrumenten

De gemeente Alkmaar heeft in de jaren 2009, 2010 en 2011 een zeer actieve rol gespeeld in het aanjagen van de woningbouwproductie. Daarbij is een breed scala aan instrumenten ingezet die samen een positief effect hebben gehad op de woningbouwproductie in Alkmaar. De inzet van deze instrumenten was direct gekoppeld aan duidelijke operationele doelen.

Na 2011 is niet meer duidelijk op welke meetbare operationele doelen de gemeente stuurt in de woningbouwproductie. Er zijn geen indicatoren vastgesteld. Het is daarom niet te beoordelen of de gekozen instrumenten effectief zijn of niet.

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie vindt hoofdzakelijk plaats in de Rapportage Woningbouw. De informatie die is opgenomen in de programmabegroting en het jaarverslag is summier en onvolledig. De Rapportage Woningbouw geeft wel een compleet en duidelijk beeld van marktontwikkelingen en de voortgang van projecten, zij het dat de aanpassing van de rapportage medio 2011 de kwaliteit van de rapportage als verantwoordingsinstrument geen goed heeft gedaan. De rapportage mist een strategische lange termijnperspectief.

Vanaf het aantreden van het college in 2011 is er een verandering opgetreden in het denken over gemeentelijke regie op de woningbouwproductie. Het college neemt afstand van de op het 'aanjagen' van de productie gerichte aanpak en van het netwerk Ontwikkelend Alkmaar. Het college kiest deze nieuwe koers echter zonder dit duidelijk te motiveren en te onderbouwen. Het college suggereert ten onrechte dat er sprake is van continuïteit van beleid. Hiermee ontnemt het college de gemeenteraad de mogelijkheid goed invulling te geven aan zijn controlerende en kaderstellende rol.

Gemeentelijke aansturing processen

De samenwerking met bij projectontwikkeling betrokken partijen is in de periode 2009-2011 zeer intensief geweest. Door deze intensieve samenwerking in het netwerk Ontwikkelend Alkmaar kon effectief worden gewerkt aan het aanjagen van de woningbouwproductie. Vanaf 2011 neemt de gemeente wat meer afstand van het netwerk Ontwikkelend Alkmaar. De interne gesprekspartners gaven allen aan de samenwerking met bij projectontwikkeling betrokken partijen in de stad van groot belang te vinden. Dit wordt door een aantal externe gesprekspartners niet herkend.

De interne vertraging bij de kaderstelling van projecten als gevolg van tegenstrijdige eisen vanuit de verschillende vakdisciplines is niet doorbroken door de projectleiders een groter mandaat te geven, maar door meer aandacht voor het probleem van verkokering bij bestuurlijke opdrachtgevers. Eventuele stagnaties worden nu snel onderkend en opgeschaald, zodat er besloten kan worden welke wensen en belangen de gemeente wil laten prevaleren.

Participatieprocessen zijn beter gestructureerd. Er vindt kaderstelling plaats door de gemeenteraad alvorens een participatieproces te starten. Volgens de geïnterviewden functioneert het proces van burgerparticipatie nu naar tevredenheid. Kanttekening is wel dat er in de periode 2009-2012 weinig nieuwe projecten zijn opgestart met een vergelijkbare politieke gevoeligheid als de vier prioritaire projecten die in deze periode in uitvoering zijn gebracht.

2.2 Zijn de aanbevelingen nog relevant in de huidige periode?

Huidige relevantie aanbevelingen

Het is te begrijpen dat het college er op dit moment niet voor kiest harde kwantitatieve doelen te formuleren. Het is de komende jaren immers nog zeer ongewis in hoeverre geprognosticeerde vraag naar woningen wordt omgezet in transacties. Daarentegen is een strategisch kader onverminderd nodig. Zonder een dergelijk strategisch kader kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol niet waarmaken.

2.3 Antwoorden op de hoofdvragen

Wij trekken op basis van het onderzoek de volgende hoofdconclusies met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport *Grip op de woningbouwproductie*:

1. De organisatie van de gemeentelijke processen rondom projecten (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) is verbeterd en levert geen grote knelpunten meer op zoals die in het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werden beschreven.
2. Er ontbreken nog altijd realistische en goed onderbouwde woningbouwambities.
3. De inzet van gemeentelijke middelen en instrumenten met betrekking tot de woningbouw is vanaf 2011 niet meer gebaseerd op duidelijke operationele doelen.
4. Het is daardoor niet mogelijk om een goed functionerende beleidscyclus vorm te geven.
5. De gemeenteraad is onvoldoende in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen aan de woningbouwprogrammering, de uitvoering van het beleid te controleren en waar nodig bij te sturen.

Als het gaat om de relevantie van de aanbevelingen in de huidige periode stellen wij vast dat het gros van de aanbevelingen ook relevant is in de huidige (onzekere) periode, al tekenen wij hierbij aan dat de urgentie minder groot is. Het is niet zo dat alle energie nu gericht moet worden op het kwantificeren van operationele doelstellingen. Het opstellen van een strategisch kader dat aan minimale eisen voldoet, blijft echter wenselijk, bijvoorbeeld als onderbouwing voor de ondersteunende activiteiten van de gemeente in projecten of als kader voor de beoordeling van nieuwe projectinitiatieven of herprogrammeringsvoorstellen. De Regionale Woonvisie zou de basis moeten zijn voor de verdere kaderstelling op gemeenteniveau, maar een kwalitatieve en kwantitatieve verbeterslag is noodzakelijk. Dit is belangrijk voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede wijze te kunnen vervullen.

3. Aanbevelingen

1. Formuleer een helder strategisch kader voor de gemeentelijke regie op de woningbouwontwikkeling.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de antwoorden op vragen als:

- Wil Alkmaar de eigen bevolkingsaanwas op middellange en lange termijn volledig faciliteren?
- Wil Alkmaar nieuwe groepen woningzoekenden aantrekken (overloop van de Metropoolregio, studenten en jongeren, specifieke inkomensgroepen, etc.)?
- Wat zijn de kwantitatieve en kwalitatieve consequenties van deze keuzes voor het gewenste woningbouwprogramma voor de komende tien jaar?
- Voor welke groepen woningzoekenden wil Alkmaar nieuwe woningen bouwen en voor welke groepen is er voldoende aanbod in de bestaande woningvoorraad?
- Wat zijn de ruimtelijke consequenties van deze keuzes?
- Welke resultaten wil Alkmaar boeken in de samenwerking met gemeenten in de regio waar het gaat om de huisvesting van verschillende groepen woningzoekenden?

2. Definieer het begrip ‘vraaggericht bouwen’, formuleer duidelijke operationele doelen en geef aan hoe deze moeten worden bereikt.

De consequenties van de keuze voor ‘vraaggericht bouwen’ voor het woningbouwprogramma zijn onduidelijk omdat niet is gedefinieerd wat er met ‘vraaggericht’ wordt bedoeld. Enkele vragen die gesteld kunnen worden, zijn:

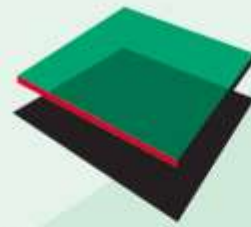
- Heeft vraaggerichtheid alleen betrekking op de korte termijn (bouwen wat nu is te verkopen) of ook op de lange termijn (anticiperen op veranderende woonwensen, bijvoorbeeld als gevolg van de vergrijzing)?
- Heeft dat gevolgen voor het gewenste programma op specifieke locaties?
- Is de marktvraag allesbepalend bij programmeerkeuzes of kiest de gemeente op basis van hogere strategische doelen voor specifieke vraagsegmenten die Alkmaar wil bedienen en andere vraagsegmenten die beter elders in de regio kunnen worden bediend?
- Is participatie van toekomstige bewoners in de programmering en het ontwerp van woningbouwprojecten een voorwaarde voor de gemeente om in te stemmen met een bouwvoornemen? Zo nee, hoe wil de gemeente deze participatie dan bevorderen, voor welke groepen, op welke plekken in de gemeente en op welke schaal?
- Wil de gemeente de programmering van uitgestelde woningbouwplannen die al zijn bestemd, aanpassen om ze meer in lijn te brengen met de korte- en/of lange termijn vraag? Zo ja, welke plannen?

Naast een duidelijke operationalisering van begrippen is het belangrijk de reikwijdte van de gemeentelijke sturingsambities te bepalen.

- Vervult de gemeente een actieve regierol (zoals in de periode 2009-2011) of een passieve regierol laat de gemeente de markt zijn werk doen?
- Hoe geeft de gemeente inhoud aan de relatie met ontwikkelende partijen en andere stakeholders?
- Welke instrumenten wil de gemeente inzetten en met welk doel?

3. Rapporteer aan de gemeenteraad over de effecten van het beleid en de resultaten van de inzet van instrumenten.

- De *Rapportage Woningbouw* geeft heldere analyses over de woningbouwproductie en marktontwikkelingen. De rapportage kent nu twee omissies: (1) de rapportage geeft geen inzicht in de voortgang op strategisch niveau (door het ontbreken van een strategisch kader) en (2) de rapportage bevat onvoldoende voortgangsinformatie over de effectiviteit van de ingezette instrumenten.
- De prestatie-indicatoren die gebruikt worden in de programmabegroting en de programmarekening behoeven vernieuwing. Deze dienen te worden gekoppeld aan de nog te formuleren operationele doelen.



Companen

Rekenkamercommissie Alkmaar

Evaluatie doorwerking onderzoek
"Grip op de woningbouwproductie"

13 mei 2013



Projectnr. 361.109/G

Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

Telefoon (026) 3512532
Telefax (026) 4458702

E-mail: info@companen.nl
Internet: www.companen.nl

Rekenkamercommissie Alkmaar

Evaluatie doorwerking onderzoek
"Grip op de woningbouwproductie"

13 mei 2013

Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Conclusies onderzoek 'Grip op de woningbouwproductie' 2009	2
3.	Vraagstelling, aanpak en analysekader	4
3.1.	Vraagstelling.....	4
3.2.	Deelvragen	4
3.3.	Aanpak	5
4.	Analyse.....	6
4.1.	Strategische ambities.....	6
4.2.	Operationele doelen.....	8
4.3.	Instrumenten	12
4.4.	Monitoring en evaluatie	16
4.5.	De aanbevelingen betreffende de gemeentelijke aansturing van processen ...	19
5.	Conclusies.....	24
5.1.	Huidige relevantie aanbevelingen	24
5.2.	Conclusies.....	25
	BIJLAGE 1 – Cijfers Alkmaarse woningmarkt.....	25
	Ontwikkeling van de woningmarkt 2009-2012	25
	Transacties in de koopsector	26
	Nieuwbouwproductie sinds 2009.....	29
	Ontwikkeling totale woningvoorraad.....	30
	Verhouding huur – koop in de woningvoorraad	31
	BIJLAGE 2 – Overzicht geïnterviewde personen	32
	BIJLAGE 3 – Overzicht bestudeerde stukken.....	33

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft in 2009 onderzoek uitgevoerd naar de sturing en regie op de woningproductie. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Grip op de woningbouwproductie'. Aanleiding voor dit onderzoek was destijds het achterblijven van de woningproductie bij de ambities en de verstedelijkingsafspraken met het Rijk. Het onderzoek heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd voor het bijstellen van processen en aanpakken rond woningbouwplanning. Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft Companen onderzocht of de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' zijn uitgevoerd.

De situatie op de woningmarkt is sinds 2009 drastisch gewijzigd. Het aantal verkopen van woningen daalt en de nieuwbouw staat daardoor fors onder druk. In deze nieuwe context komen ook de aanbevelingen mogelijk in een ander daglicht te staan. Misschien zijn ze gedateerd, mogelijk hebben ze meer zeggingskracht dan ooit. De tweede vraag die in deze evaluatie aan de orde is, is daarom wat de relevantie is van de aanbevelingen in de huidige periode.

In hoofdstuk 2 vatten we de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' kort samen. In hoofdstuk 3 gaan we in op de aanpak. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 5 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en trekken we conclusies.

In bijlage 1 is een analyse opgenomen van de ontwikkelingen op de Alkmaarse woningmarkt in vergelijking met een aantal gemeenten in de regio. Bijlage 2 bevat de namen van de personen die voor deze evaluatie zijn geïnterviewd. Bijlage 3 geeft een overzicht van gebruikte schriftelijke bronnen.

2. Conclusies onderzoek 'Grip op de woningbouwproductie' 2009

In het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' werden conclusies getrokken over de ambities, de ingezette instrumenten en de wijze van aansturing en regie.

De ambities

Tot 2004 stuurde de gemeente niet op kwantitatieve woningbouwambities. Vanaf 2005 werden er ambities geformuleerd, maar werden ze onvoldoende onderbouwd en waren overspannen.

De instrumenten

- De instrumentele tekortkomingen op stedelijk niveau waren met name van organisatorische en communicatieve aard.
- Er ontbrak een dynamisch systeem van het stellen van targets, het evalueren van de vorderingen en het bijstellen van het beleid. De evaluatie van de vorderingen bestond vooral uit registratie, waar verder weinig tot niets mee werd gedaan.
- Er werd zowel ambtelijk als bestuurlijk geen relatie gelegd tussen de stedelijke programmering en de projecten.
- Er was lange tijd niet ingezet op het faciliteren van de voortgang in projecten. De invoering van het bouwloket en de aanstelling van de 'woningbouwaanjager' werden genoemd als succesvolle nieuwe initiatieven.

De aansturing

- De planning van projecten was slecht.
- In de voorfase van projecten waarin de randvoorwaarden en het programma van eisen werd opgesteld, deed zich veel vertraging voor.
- Er was sprake van een stapeling van kwaliteitseisen. Soms waren de eisen zelfs tegenstrijdig waardoor het voor ontwikkelaars onduidelijk was aan welke eisen zij dienden te voldoen. De eisen waren niet zelden onhaalbaar.
- De projectleiders hadden onvoldoende mandaat om intern knopen door te hakken waar het ging om de inbreng van de verschillende vakdisciplines bij het stellen van eisen.
- Er was onvoldoende capaciteit aan projectleiders om de complexe binnenstedelijke projecten tot uitvoering te brengen. Bovendien waren er veel wisselingen van projectleiders en was de kwaliteit van de projectleiders niet altijd voldoende.
- De wijze waarop de burgerparticipatie was georganiseerd was niet effectief. De participatie vond plaats deels voordat de gemeente randvoorwaarden had opgesteld, waardoor verwachtingen werden gewekt die niet werden waargemaakt.
- De gemeenteraad werkte vertraging in de hand door vergaande detailbemoeienis met concrete projecten.

Op basis van deze conclusies werden in het rapport zes aanbevelingen geformuleerd. Drie daarvan hadden betrekking op het doorlopen van de beleidscyclus:

1. Formuleer reële onderbouwde ambities.
2. Verschaf als raad in kaders helderheid over kwantiteit en kwaliteit.

3. Realiseer een goede beleidscyclus.

De andere drie aanbevelingen hadden betrekking op de werkwijze rondom de gemeentelijke begeleiding en toetsing van projecten:

4. Zorg voor betere afstemming met betrokkenen over het spanningsveld tussen kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.
5. Verstrek mandaat aan gemeentelijke projectleiders en houd rekening met beschikbare capaciteit.
6. Plaats participatie binnen de kaders van de doelstellingen.

3. Vraagstelling, aanpak en analysekader

3.1. Vraagstelling

Met dit evaluatieonderzoek beantwoorden we twee vragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek 'Grip op de woningbouwproductie' uitgevoerd?
2. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek 'Grip op de woningbouwproductie' nog relevant in de huidige periode.

De eerste vraag vormt de kern van de evaluatie. De rekenkamercommissie heeft in 2010 aanbevelingen gedaan en wil weten of die zijn uitgevoerd door het college en de gemeenteraad. De tweede vraag is toegevoegd omdat in de periode 2009-2012 veel is veranderd op de woningmarkt. De vraag is of de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' nog dezelfde relevantie hebben als in 2009 of dat de huidige marktsituatie vraagt om een andere dan de aanbevolen aanpak.

3.2. Deelvragen

In het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' constateerde de rekenkamercommissie dat de gemeente geen goede regie voerde op de realisatie van projecten waardoor de woningbouwproductie achterbleef bij de ambities. De eerste drie aanbevelingen in het rapport hadden betrekking op de kwaliteit van de beleidscyclus. Een goede beleidscyclus zou moeten bestaan uit:

1. Het formuleren van reële en degelijk onderbouwde strategische ambities op het gebied van de woningbouwproductie.
2. Vertaling daarvan in realistische operationele doelstellingen, voorzien van indicatoren ten behoeve van een adequate meting van de voortgang.
3. De keuze voor passende instrumenten en methoden (gericht op de vraag hoe programma en tijdsplanning daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden).
4. Monitoring, evaluatie en zo nodig bijsturing van de uitvoering.

Ter beoordeling van de vraag of deze aanbevelingen zijn uitgevoerd, hebben we in hoofdstuk 4 de volgende vier sub-vragen beantwoord:

- Zijn er in de periode 2009-2012 reële en degelijk onderbouwde strategische ambities geformuleerd op het gebied van de woningbouwproductie?
- Zijn er realistische en meetbare operationele doelstellingen geformuleerd?
- Zijn er passende methoden en instrumenten ingezet om de gestelde doelen te bereiken?
- Is de gemeenteraad in de gelegenheid de voortgang van de woningbouwproductie en de gemeentelijke inzet daarop te volgen en heeft evaluatie en zonodig bijstelling plaatsgevonden van de gemeentelijke inzet?

Aan de hand van de interviews hebben we de vraag beantwoord of de overige drie aanbevelingen zijn uitgevoerd.

3.3. Aanpak

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, hebben we schriftelijke bronnen bestudeerd en hebben we zeven gesprekken gevoerd.¹ Aan de hand hiervan hebben we in beeld gebracht hoe de gemeente Alkmaar de afgelopen drie jaar invulling heeft gegeven aan haar regierol op het gebied van de woningbouwproductie. We tekenen aan dat het geringe aantal te gering is om een representatief beeld te krijgen van de beleving en opvattingen van alle betrokkenen. Wel hebben de interviews een belangrijke verdieping gegeven aan de literatuurstudie. Met de schriftelijke bronnen en de interviews hebben we een goed beeld gekregen van de ontwikkelingen in de periode 2009-2012.

De verkoop van woningen is door de woningmarktcrisis sterk teruggelopen. In het rekenkamercommissieonderzoek uit 2009 werd het gebrek aan regie van de gemeente aangewezen als oorzaak voor de achterblijvende woningbouwproductiecijfers in Alkmaar. In de periode 2009-2012 moet een onderscheid worden gemaakt tussen de effecten van de crisis op de woningbouwproductie en de effecten van het gemeentelijk beleid. Deze twee effecten kunnen we niet exact kwantificeren. Wel hebben we de productiecijfers van Alkmaar vergeleken met die van een aantal omliggende gemeenten. Hiermee laten we zien of de woningbouwproductie in de gemeente Alkmaar afwijkt van de productie in omliggende gemeenten. Hiermee geven we een indicatie van de effectiviteit van de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie (bijlage 1).

¹ Voor een overzicht van de namen van de gesprekspartners en de gebruikte schriftelijke bronnen, zie bijlage 2 en 3.

4. Analyse

4.1. Strategische ambities

Aangezien woningbouwontwikkeling een proces is met een lange doorlooptijd, vindt sturing op de woningbouwproductie normaal gesproken plaats op langere termijn. In een strategisch document (bijvoorbeeld een woonvisie) wordt geanalyseerd welke woningbouwontwikkeling nodig en/of wenselijk is (kwantitatief en kwalitatief). Dit strategisch document vormt de basis voor beslissingen over projecten en sturing op woningbouwproductie. Voor de woningbouw in de gemeente Alkmaar werd in 2006 een formeel strategisch beleidskader vastgelegd in de *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015*. De *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015* ging uit van de bouw in Alkmaar van ruim 600 woningen per jaar, hoofdzakelijk in de vorm van appartementen en voor ca. 85% binnenstedelijk.

Lokaal werd de *Regionale Woonvisie 2005-2015* uitgewerkt in de *Nota Wonen 2008-2013* (vastgesteld in 2009). Hoewel de vastgestelde ambities hierin nog eens werden bekrachtigd, was al duidelijk dat de geformuleerde woningbouwdoelen niet haalbaar waren: 'De ervaring leert inmiddels dat het ontwikkelen van woningbouwplannen in de bestaande stad om uiteenlopende redenen meer tijd vraagt dan verwacht. We zien dus onder ogen dat het daadwerkelijk aantal opgeleverde woningen [...] aanzienlijk lager zal zijn'.² Het college formuleerde in de *Nota Wonen 2008-2013* geen (aangepaste) kwantitatieve doelstelling. In plaats daarvan werd (periodiek) woningmarktonderzoek aangekondigd om de vraag naar woningen beter in beeld te brengen. Geconstateerd werd slechts dat de vooruitzichten op langere termijn gunstig waren.³

Eveneens in 2009 stemde het college in met de analyse *Huizen of heilige huisjes?* van de nieuw aangestelde woningmarktaanjager. Hierin werd geconcludeerd dat de vertraging van de woningbouwprojecten in Alkmaar voor een groot deel te wijten was aan oorzaken die bij de gemeente gelegen waren. Deze conclusies werden nog eens bevestigd in het rapport van de rekenkamercommissie *Grip op de woningbouwproductie*. In beide rapporten werd geconstateerd dat de woningbouwambities van de gemeente niet realistisch waren.

De vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord is:

Zijn er in de periode 2009-2012 wel reële en degelijk onderbouwde strategische ambities geformuleerd op het gebied van de woningbouwproductie?

Om te komen tot realistische ambities moest de gemeente haar regierol op de woningbouwproductie versterken en meer inzicht krijgen in vraag en aanbod op de woningmarkt. Voor dit laatste werd in 2009 een traject opgestart onder de noemer 'Plannen en Programmeren'. In de *Rapportage Woningbouw* van april 2011 wordt gemeld dat dit traject is afgerond.

² Nota Wonen 2008-2013, pagina 4.

³ Idem, pagina 7.

‘Dit is een traject waarbij de woningbehoefte op lange termijn is vertaald in een reële planning en programmering, zoveel mogelijk op wijkniveau. Dit is een sturingsmiddel ten aanzien van de woningbouwplannen, waardoor er zicht wordt verkregen op de juiste match tussen vraag en aanbod binnen de gewenste ontwikkelrichting van de stad. Dit product is een richtinggevend kader dat ook de langer termijndoelen betreft bij de realisatie van woningbouwplannen. Doelen als evenwicht op de Alkmaarse woningmarkt, differentiatie in de woningvoorraad en zeker ook een marktgerichte programmering’.⁴

‘Plannen en Programmeren’ zou de leemte hebben opgevuld die op strategisch-programmatisch niveau was ontstaan door het onuitvoerbaar verklaren van de woningbouwplanning in de *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015*. Het traject leidde echter nooit tot besluitvorming in college en raad.

In 2011 werden op regionaal niveau nieuwe woningbouwafspraken gemaakt ter vervanging van de afspraken in de *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015*. In het RAP (Regionaal Actieprogramma) wordt uitgegaan van de provinciale prognose voor de huishoudensontwikkeling en een actualisatie van bestaand woonwensen-onderzoek, afgezet tegen feitelijke plancapaciteit in de verschillende gemeenten in de regio. Voor Alkmaar staat de productie van ruim 4.000 woningen gepland in de periode 2010-2020. Hiermee bouwt Alkmaar minder dan voor de eigen bevolkingsaanwas nodig zou zijn. Dit wordt gecompenseerd door ‘overproductie’ in andere gemeenten. De gemeente Alkmaar stemde hiermee in. In het RAP wordt verder geconstateerd dat een aanzienlijke reductie nodig is van het aantal appartementen dat in de regio is geprogrammeerd (van 5.000 tot ca. 700 tot 1.700, afhankelijk van de kwaliteit van het aanbod). Het RAP geeft echter niet aan waar deze reductie moet worden gerealiseerd.

Wat precies de consequenties van het RAP zijn voor de Alkmaarse woningbouwprogrammering is niet duidelijk. In het RAP zelf staat hierover: ‘Het RAP voorziet er alleen in dat gemeenten in geval van woningbouwplannen vóór eventuele besluitvorming door de eigen gemeenteraden nagaan, of die woningbouw binnen de regionale behoefte past zoals in het RAP aangegeven’.⁵

Kwalitatief wordt het RAP nog verder uitgewerkt in een nieuwe *Regionale Woonvisie Regio Alkmaar*. Deze moet nog worden vastgesteld. De beschikbare conceptversie van de Regionale Woonvisie gaat uitgebreid in op de kwaliteit van de woningbouwprogrammering in de regio, maar bevat geen opgave per gemeente. Hiervoor wordt verwezen naar het RAP:

‘Er zijn meer woningen gepland dan er behoefte is en de praktijk wijst uit dat er minder gebouwd wordt dan waar behoefte aan is. In het PORA is afgesproken dit continu te monitoren en te bewaken. [...] Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij’.⁶

⁴ Rapportage woningbouw februari 2011, pagina's ongenummerd.

⁵ RAP, pagina 10.

⁶ Concept-Regionale Woonvisie, pagina 16.

Beoordeling

Kwantitatieve doelstellingen voor woningbouw in de gemeente Alkmaar zijn voor het laatst vastgelegd in de *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015*. In 2009 is zowel in de *Nota Wonen 2008-2013* als in het rapport *Huizen of heilige huisjes?* en het rapport *Grip op de woningbouwproductie* geconstateerd dat deze ambities niet realistisch waren. Er is een traject ingezet om te komen tot een nieuwe woningbouwprogrammering onder de noemer 'Plannen en programmeren'. Dit traject heeft echter niet geleid tot politieke of bestuurlijke besluitvorming.

Het *RAP* wordt door het college aangehaald als nieuw strategisch kader, maar is dat feitelijk niet. Het *RAP* beschrijft de beschikbare plancapaciteit in de regiogemeenten en verbindt daaraan de conclusie dat er daarvan voldoende is. Er worden in het *RAP* voor Alkmaar geen programmatische keuzes vastgelegd.

Voor wat betreft de kwalitatieve doelstellingen wordt in strategische documenten (*Nota Wonen 2008-2013*, *RAP*, *Regionale Woonvisie Regio Alkmaar*) telkens melding gemaakt van een 'mismatch' in vraag en aanbod (in het bijzonder een overprogrammering van appartementen). Dit wordt echter in geen enkel strategisch beleidsdocument vertaald in meetbare doelen of een programmatisch kader.

Conclusie

De vraag of er in de periode 2009-2012 reële en degelijk onderbouwde strategische ambities zijn geformuleerd op het gebied van de woningbouwproductie moet dan ook ontkennend worden beantwoord.

4.2. Operationele doelen

De tweede stap in de beleidscyclus is het vertalen van de strategische doelen in meetbare operationele doelen. Het gaat bijvoorbeeld om doelen met betrekking tot concrete projecten, specifieke doelgroepen of bijvoorbeeld om jaarplannen. Zoals in het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werd beschreven, lukte het de gemeente in de periode 2002-2008 niet om effectief regie te voeren op de realisatie van woningbouwprojecten.

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord:

Zijn er in de periode 2009-2012 wel realistische en meetbare operationele doelstellingen geformuleerd?

De verslechterende situatie op de woningmarkt aan het begin van de onderzochte periode maakte het lastig om geplande projecten voortvarend tot uitvoering te brengen. De aandacht van de gemeente richtte zich daarom in de jaren 2009-2011 primair op het verbeteren van de randvoorwaarden voor effectieve gemeentelijke regie en het vormgeven van een partnerschap met ontwikkelende partijen (en andere stakeholders) in Ontwikkeland Alkmaar. Daarnaast maakte de gemeente Alkmaar gebruik van de stimu-

leringsgelden die het Ministerie van VROM ter beschikking stelde om de woningbouw te stimuleren ('Van der Laangelden').⁷

Een harde voorwaarde voor het ontvangen van 'Van der Laangelden' was dat de bouw van de projecten waarvoor de subsidie werd aangevraagd, voor een specifieke datum moest zijn gestart. Lukte dat niet, dan moest de subsidie worden terugbetaald. Gemeenten die gebruik maakten van de stimuleringsregeling moesten dus goed nagaan welke projecten werkelijk op korte termijn tot uitvoering konden worden gebracht. De gemeente Alkmaar heeft subsidie aangevraagd in alle drie de tranches van de regeling. Bij elke aanvraag is bepaald welke woningen in welke projecten op korte termijn tot start bouw konden worden gebracht.

- In juli 2009 diende de gemeente een subsidieverzoek in voor ca. 700 woningen in 14 projecten.
- Voor de tweede tranche eind 2009 diende de gemeente een verzoek in voor subsidie voor 440 woningen in 16 projecten.
- In april 2010 diende de gemeente voor de derde tranche stimuleringsgelden een subsidieverzoek in voor ca. 150 woningen in vier projecten.

Voor al deze woningen gold een duidelijke operationele doelstelling: respectievelijk start bouw voor 31 december 2009, 30 juni 2010 en 31 december 2010. Door de inzet van de stimuleringsgelden zijn veel projecten versneld in uitvoering gebracht.

Tevens wees de gemeente vier projecten aan die bijzondere prioriteit kregen:

- Paardenmarkt fase 1 en 2.
- Bolwerk.
- Schelphoek fase 1.
- Hoofdstraat, woonveld 01.

Deze prioriteitstelling werd vastgelegd in de afspraken die werden gemaakt binnen Ontwikkelend Alkmaar.⁸ Met Ontwikkelend Alkmaar werd de aanpak 'Faseren en Dosereren' ontwikkeld en uitgevoerd (in 2010 en 2011). Deze aanpak strekte ertoe een prioritering aan te brengen binnen de projecten die in een jaar op de markt zouden worden gebracht. Het doel hiervan was te voorkomen dat overaanbod aan nieuwbouwwoningen de bouwproductie zou vertragen als gevolg van het feit dat veel projecten niet de vereiste voorverkooppercentages zouden behalen. Hiertoe werd gezamenlijk de verwachte markt opnamecapaciteit voor het volgende jaar bepaald en werd bepaald welke projecten de beste marktkansen hadden. Alleen kansrijke projecten werden in verkoop genomen waardoor overaanbod werd voorkomen.

Voor start verkoop in 2010 werden er in het kader van het project 'Faseren en Dosereren' 220 woningen in zes projecten aangewezen als 'kansrijk' (84 eengezinswoningen en 136 appartementen). Voor start verkoop in 2011 waren dit er ca. 400 in zes projecten (75-100 eengezinswoningen, 275-350 appartementen). Het aantal kansrijke projecten lag in 2010 onder de berekende marktopnamecapaciteit (geraamd op ca. 400 woningen per jaar).

⁷ De Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten.

⁸ Een samenwerkingsverband van de gemeente met ontwikkelaars, woningcorporaties, makelaars, notarissen en banken.

Voor andere projecten werd een kwaliteitsverbetering nodig geacht alvorens zij op de markt konden worden gebracht.

'Faseren en Dosereren' 2011 werd afgerond in januari 2011. Hierna is geen nieuwe ronde meer opgestart. In de *Rapportage Woningbouw* van februari 2011 wordt aangekondigd dat ook voor projecten in 2012 en 2013 een 'vergelijkbaar traject kan plaatsvinden'. Hierna zou een proces moeten worden vormgegeven 'van continue beoordeling en weging'.⁹ Een nieuwe ronde 'Faseren en Dosereren' of een vergelijkbaar traject heeft echter niet plaatsgevonden. Concrete doelen ten aanzien van de omvang van de woningbouwproductie voor 2012 en 2013 zijn nergens geformuleerd. In de *Rapportage Woningbouw* worden enkel verwachtingen geformuleerd.

In 2010 maakte de gemeente met zes woningcorporaties prestatieafspraken. Het betreft afspraken op hoofdlijnen. Afgesproken werd 'een realistisch woningbouwprogramma' te ontwikkelen voor de korte en de lange termijn. Dit programma zou worden opgesteld mede op basis van de projecten 'Faseren en Dosereren' en 'Plannen en Programmeren'. De gemeente zou de regie voeren over de uitvoering. Eind 2012 nam het college het initiatief om de prestatieafspraken te herzien, mede omdat de tekst over wijkenaanpak niet werd gedragen door het huidige college.¹⁰ De herziening leidde niet tot concretisering van de woningbouwafspraken. Aangezien het realistische woningbouwprogramma voor de korte en lange termijn (als resultante van 'Plannen en Programmeren') nooit is vastgesteld, ontbrak het aan een concrete basis voor dergelijke afspraken.

Beleidsdocumenten die vanaf 2011 zijn opgesteld bevatten geen of geen complete operationele doelstellingen ten aanzien van de woningbouwproductie. In het actieprogramma bij het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid' wordt bijvoorbeeld als enige operationele doelstelling de bouw aangekondigd van 100 jongerenwoningen. Hieraan is geen termijn verbonden anders dan dat hiervoor voor 1 januari 2013 een plan moest worden opgesteld in samenspraak met woningcorporaties. Daarnaast werd een 'vraaggerichte heroriëntatie' aangekondigd met betrekking tot de woningbouwopgave.¹¹

De programmabegrotingen 2010, 2011, 2012 en 2013 bevatten in de onderzochte periode geen integraal beeld van de programmatische doelen op het gebied van de woningbouwproductie.

In de *Rapportage Woningbouw* van juli 2012 (peildatum februari 2012) wordt onder het kopje 'Sturing komende tijd' gesteld: 'Duidelijk is dat er afstemming moet komen met de ontwikkelaars over de projecten die de komende jaren gebouwd gaan worden. Belangrijke onderwerpen binnen deze afstemming zijn kwaliteit en dosering'.¹² Er wordt gesproken van een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch op zowel de korte als de lange termijn. De rapportage bevat echter geen operationele doelstellingen om deze mismatch aan te pakken.

⁹ Rapportage Woningbouw februari 2011, pagina's ongenummerd.

¹⁰ Afspraken uit het bestuurlijk overleg tussen gemeente Alkmaar en corporaties, pagina 1.

¹¹ Actieprogramma college 2011-2014, gebaseerd op Coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid', pagina 4.

¹² Rapportage Woningbouw (peildatum feb 2012), pagina 13.

In april 2012 legde het college de nota *Vraaggerichte Maatregelen* voor aan de gemeenteraad. Met dit raadsvoorstel gaf het college inhoud aan de in het coalitieakkoord *Een nieuwe lente, een nieuw geluid* aangekondigde vraaggerichte heroriëntatie op de Alkmaarse woningbouw. Het college formuleert in het voorstel vier doelen voor het vraaggericht bouwen:

1. Het vergroten van het aanbod voor jongeren en starters.
2. Het ontwikkelen van vraaggericht woningbouwaanbod.
3. Het realiseren van duurzame woningbouwprojecten.
4. Het realiseren van doorstroming op de woningmarkt.

In het raadsvoorstel worden op geen van deze onderwerpen meetbare operationele doelen geformuleerd (in termen van aantallen woningen of termijnen). De opgaven waarop de doelen betrekking hebben, worden in het raadsvoorstel niet geanalyseerd en geoperationaliseerd.

De doelstelling het aanbod aan huisvesting voor jongeren en starters te vergroten, is uitgewerkt in het *Programma Jongerenhuisvesting*. Dit programma bevat echter eveneens geen meetbare operationele doelstellingen.

Beoordeling

Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 werden er door het college meetbare operationele doelen geformuleerd die deels ook werden vastgesteld door de gemeenteraad (in de aanvragen in het kader van de Van der Laangelden, de prioriteitstelling binnen de woningbouwprojecten en de jaarplannen naar aanleiding van 'Faseren en Dosereren'. Na afronding van de tweede ronde van 'Faseren en Dosereren' begin 2011 zijn er geen nieuwe planningsafspraken meer gemaakt met marktpartijen en zijn geen operationele doelen meer geformuleerd met betrekking tot de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie.

Het huidige college lijkt ambivalent over de eigen regierol op de woningmarkt. In de programmabegroting 2013 wordt bijvoorbeeld het belang benadrukt van het stimuleren door de gemeente van 'nieuwbouw in brede zin'¹³, terwijl in de *Rapportage Grote Projecten* van september 2012 juist wordt gesteld dat de gemeente een stap terug moet doen in de invulling van haar regierol bij projecten. 'Nu de gemeente moet bezuinigen en de markt is ingezakt, is er een heroriëntatie nodig op de rol van de gemeente in projecten en de wijze waarop projecten worden aangepast. Per project moet kritisch worden gekeken naar de vraag wie eigenaar van het project is, wat de rolname van de gemeente zou moeten zijn en welke werkwijze daar bij past'.¹⁴

Het college stuurt niet meer primair op het aanjagen of stimuleren van de woningbouw (met als doel een zo groot mogelijk productie te realiseren). In plaats daarvan richt het college zich op het ondersteunen van projecten die als goed of wenselijk worden beoordeeld. Een voorbeeld hiervan is het CPO-project Amstelstraat.¹⁵ De gemeente investeert relatief veel tijd in het mogelijk maken van dit project, niet vanwege de omvang van het project (het gaat om 14 woningen) of vanwege het stedenbouwkundig belang van

¹³ Programmabegroting 2013, pagina 63.

¹⁴ Rapportage Grote Projecten september 2012, pagina 4.

¹⁵ CPO: collectief particulier opdrachtgeverschap.

de locatie, maar omdat het college de wijze van ontwikkelen wil ondersteunen. CPO past immers goed in het vraaggericht bouwen.

Conclusie

Voor de jaren 2009 tot en met 2011 zijn duidelijke operationele doelen geformuleerd met betrekking tot de woningbouwproductie. Voor 2012 en 2013 is dit niet het geval.

4.3. Instrumenten

Woningbouwontwikkeling is een complex proces waarbij vaak veel belangen spelen. Vanaf 2008 was er bovendien sprake van vraaguitval op de woningmarkt waardoor de woningbouwproductie vertraagde. Bij haar aantreden stelde het college 2006-2010 vast dat er extra inzet nodig was om de woningbouwproductie te vergroten. Er werd een aantal maatregelen genomen om de regie op de projecten te verbeteren. Zo werd in 2008 het bouwloket ingevoerd waarmee de dienstverlening aan ontwikkelende partijen werd verbeterd en werd beter in kaart gebracht hoe de woningbouwplanning verliep. In het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werd niettemin geconstateerd dat de gemeente onvoldoende gebruikmaakte van de instrumenten die haar ter beschikking stonden om regie te voeren op de woningbouwproductie.

In deze paragraaf wordt de volgende vraag beantwoord:

Zijn er in de periode 2009-2012 passende methoden en instrumenten ingezet om de gestelde doelen te bereiken?

Een omslagpunt in de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie vormt het aanstellen van de 'woningbouwaanjager' in 2008. Deze tijdelijke functionaris kreeg als taak om intern en extern te zorgen voor meer afstemming en een betere procesgang bij nieuwbouwprojecten. De woningbouwaanjager bracht een prioritering aan in bouwprojecten en deed voorstellen om de procedures rondom bewonersparticipatie en kaderstelling door de gemeenteraad te verbeteren. Intern zorgde hij voor verbetering van de afstemming tussen de projectleiders en de vakspecialisten (stedenbouw, welstand, verkeer, wonen, etc.). De woningbouwaanjager nam het initiatief om in samenspraak met ontwikkelende partijen, makelaars, banken en notarissen te komen tot afspraken over de aanpak van de crisis op de woningmarkt en het aanjagen van de woningbouw. Dit leidde tot het opstellen van het *Pakket van Afspraken* en de oprichting van Ontwikkelend Alkmaar waarin alle betrokken partijen zitting hadden.

Pakket van Afspraken

Het *Pakket van Afspraken* dat binnen Ontwikkelend Alkmaar werd opgesteld, bevatte de volgende veertien maatregelen:

1. Oprichting van het netwerk Ontwikkelend Alkmaar.
2. 'Faseren en Dosereren' van al vergunde projecten.
3. Een verplichte marktonderbouwing voor alle nieuwe bouwinitiatieven.
4. Bij herontwikkeling/planaanpassing flexibel omgaan met procedures en regelgeving.
5. Kwaliteit plannen waarborgen.

6. Grondprijsverlaging bij herprogrammering van duur naar goedkoop.
7. Verruiming van de startersleningen¹⁶.

Specifiek voor de vier prioriteitsprojecten werd afgesproken vier aanvullende instrumenten in te zetten:

1. Grond uitgeven aan ontwikkelaars in erfpacht.
2. Renterisico-achtervang bij start bouw voor 70% voorverkoop.
3. Oprichting van de Stichting Verkoopgarantie¹⁷.
4. Garanderen van geldleningen (voor woningen waarvoor geen WSW-borging kan worden verkregen; onder andere de woningen die de corporaties aankopen van de Stichting Verkoopgarantie).

Naast deze instrumenten stonden in het Pakket van Afspraken enkele instrumenten die door de kredietverstrekkers moesten worden ingezet.

1. Overbruggingsgarantie voor woningkopers.
2. Aanbieden van hypotheekleningen met werkloosheidsverzekering.
3. Looptijd van hypotheekoffertes verlengen.

In mei 2009 stemde de gemeenteraad in met de instelling van een bestemmingsreserve om de afspraken in het Pakket van Afspraken uit te voeren: de Reserve Concrete Maatregelen Kredietcrisis. Deze reserve werd gevoed met de resterende BWS-gelden (ca. € 900.000).

Faseren en Doseren

Met de leden van Ontwikkeland Alkmaar werd in 2009-2010 een methodiek ontwikkeld om de marktopnamecapaciteit en de kwaliteit van projecten te toetsen ('Faseren en Doseren'). Aan de hand van deze methodiek zijn afspraken gemaakt over fasering en kwaliteitsverbetering van projecten. Doelstelling van de methodiek is om de beste projecten (in termen van kwaliteit en marktvraag) optimale kansen te geven om tot ontwikkeling te komen door andere projecten tijdelijk uit te stellen. Zo werd overaanbod voorkomen en werden ontwikkelaars gestimuleerd hun projecten beter af te stemmen op de actuele marktvraag. Deze methodiek is toegepast op woningen die in de verkoop zouden gaan in 2010 en nog een keer in 2011.

Stimuleringsgelden

Naast de instrumenten die werden opgenomen in het Pakket van Afspraken werden in 2009 en 2010 subsidies aangevraagd in het kader van de *Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouw*. In totaal ontving de gemeente ca. zes miljoen euro subsidie voor ruim 850 woningen. Een deel van dit geld werd gestort in een tweede bestemmingsreserve, de

¹⁶ In 2009 werd de reeds bestaande regeling startersleningen verlengd met twee jaar. In oktober 2011 werd besloten de startersleningen opnieuw te verlengen met drie jaar en hiervoor extra budget ter beschikking te stellen.

¹⁷ De Stichting Verkoopgarantie werd in augustus 2009 opgericht. Woningeigenaren die bang zijn hun huis niet te kunnen verkopen, kunnen zich melden voor een verkoopgarantie. Zij kunnen hierna alsnog zelf hun woning proberen te verkopen. Lukt dat echter niet, dan koopt een van de aangesloten woningcorporaties de woning aan. De stichting dekt een deel van de verliezen af die de aankopende corporaties leiden bij doorverkoop van de woningen. Omdat bleek dat er in de praktijk van de garantie geen gebruik werd gemaakt, werd in juni 2010 besloten tot verruiming van de voorwaarden. De inkoopprijs van de woningen werd verhoogd van 90% naar 100% taxatiewaarde. Na deze verruiming is er in totaal negen keer gebruik gemaakt van de garantie. Drie woningen zijn daadwerkelijk door woningcorporaties aangekocht. De overige woningen werden alsnog verkocht door de eigenaar.

Bestemmingsreserve VROM-Stimuleringsgelden, waaruit het college werd gemachtigd uitgaven te doen om snel te kunnen handelen bij het stimuleren van concrete projecten. Het grootste deel van de gelden (70-80%) werd rechtstreeks toegekend aan de ontwikkelende partijen. Deze konden met de bijdrage de verkoopbaarheid van de woningen verbeteren (bijvoorbeeld door gratis opties aan te bieden of door de vraagprijs te verlagen).

Nota Vraaggerichte Maatregelen

In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente, een nieuw geluid* dat in 2011 werd gesloten, werd een 'vraaggerichte heroriëntatie' aangekondigd van het woningbouwbeleid. Het resultaat van deze heroriëntatie werd in april 2012 neergelegd in de nota *Vraaggerichte Maatregelen*. De nota werd gepresenteerd als actualisatie van het *Pakket van Afspraken*. De *Vraaggerichte Maatregelen* bestaan deels uit maatregelen uit het *Pakket van Afspraken*:

1. Het opnieuw beschikbaar stellen van startersleningen in 2012.
2. Het voortzetten van de Stichting Verkoopgarantie.
3. Het faciliteren van het netwerk stakeholders om gezamenlijk te komen tot maatwerk voor de woningmarkt.

De andere maatregelen (instrumenten) die worden genoemd zijn:

4. Het faciliteren van CPO (mede door de starterlening open te stellen voor deelnemers aan CPO-projecten).
5. Promotie van de Alkmaarse woningmarkt.
6. Zonodig inzetten van externe expertise in de vraaggerichte woningbouw.
7. Ontwikkelen van een beoordelingsinstrument voor nieuwe woningbouwinitiatieven.
8. Regionaal afstemmen van projecten.
9. Ondersteunen van specifieke kwalitatief goede projecten.
10. Inzicht houden in de woningmarktontwikkelingen.

Deze nota vormt de basis voor het woningmarktbeleid van het huidige college.

Beoordeling

Om te kunnen beoordelen of de juiste instrumenten of methoden zijn ingezet om doelen te bereiken, is het nodig te weten wat de nagestreefde doelen zijn.

In de periode van 2009 tot 2011 is gestuurd op een aantal duidelijke doelen:

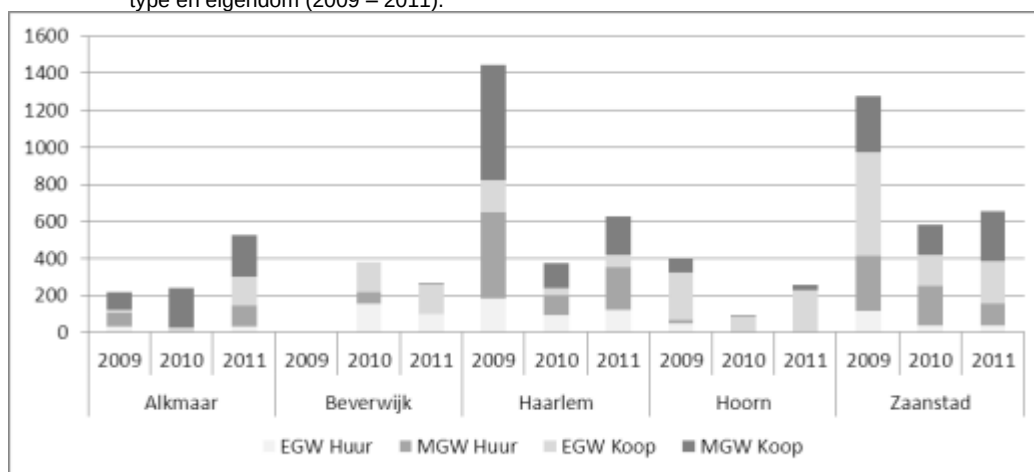
- Het verbeteren van de interne procesgang bij de gemeente om de doorlooptijd van procedures te bekorten.
- Het realiseren van vier prioritaire projecten.
- Het regisseren van de woningbouwproductie met als doel zoveel mogelijk woningen te bouwen.

De instrumenten die zijn ingezet om deze doelen te bereiken zijn effectief geweest. Er was een groot en gedeeld gevoel van urgentie bij alle partijen in Ontwikkelend Alkmaar. De sfeer waarin de samenwerking tot stand kwam, droeg volgens de geïnterviewden bij aan de bereidheid van de deelnemers om zich te committeren aan gezamenlijke doelen. Naast de inzet van de woningbouwaanjager waren de beschikbaarheid van financiële prikkels (de stimuleringsgelden van VROM), het 'Faseren en Dosereren' en de duidelijke

prioriteitstelling ten aanzien van de vier prioritaire projecten de voornaamste redenen voor het succes van de aanpak. De overige instrumenten droegen flankerend bij aan het vergroten van de bouwproductie, maar zijn minder intensief ingezet.¹⁸

Dat de aanpak succesvol was, blijkt ook uit de cijfers (bijlage 1). Alkmaar heeft weliswaar niet de meest omvangrijke bouwproductie gekend, maar wel als enige onderzochte gemeente in de jaren 2009, 2010 en 2011 de woningbouwproductie telkens zien stijgen.

Figuur 4.1: Nieuwbouwproductie gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad, naar woningtype en eigendom (2009 – 2011).



Het college dat in 2011 is aangetreden stelt 'vraaggericht bouwen' centraal, maar definieert niet wat onder 'vraaggericht bouwen' wordt verstaan. Ook heeft het college niet bepaald welke consequenties de keuze voor vraaggericht bouwen heeft voor de woningbouwproductie (kwantitatief en kwalitatief) in Alkmaar. Er is geen strategisch kader en er zijn geen operationele doelen geformuleerd ten aanzien van de bouwproductie. De instrumenten die het college inzet voor specifieke projecten (bijvoorbeeld het CPO-project Amstelstraat) kunnen op projectniveau effectief zijn. Wat de betekenis van deze instrumenten is voor de bouwproductie in algemene zin is niet te beoordelen. Er wordt bijvoorbeeld nergens aangegeven hoeveel woningen er in CPO-projecten zouden moeten worden gerealiseerd of aan hoeveel jongerenwoningen er behoefte is en welke daarvan zullen worden ondersteund.

De beoordeling van de gekozen instrumenten in het kader van de nota *Vraaggerichte Maatregelen* vraagt dus om meer duidelijkheid over wat precies onder 'vraaggericht bouwen' wordt verstaan. Gaat het om methoden waarbij directe participatie van de woonconsument in de planontwikkeling plaatsvindt (zoals bij CPO het geval is)? Of heeft het betrekking op de verbetering van de kwalitatieve invulling van het totaal aan woningbouwplannen die op stapel staan (en waarvan een te groot deel bestaat uit appartementen)? De passage over vraaggericht bouwen in de Rapportage Woningbouw van augustus 2011 illustreert deze onduidelijkheid. In de paragraaf 'Aanbevelingen: sturen op Vraaggericht Bouwen' wordt gesteld dat de woningbouwprojecten beter moeten aansluiten bij de wensen van woonconsumenten. Tegelijk wordt de wenselijkheid om te schrappen in het appartementenprogramma echter sterk genuanceerd:

¹⁸ Het verlagen van de grondprijs bij herprogrammering binnen projecten is zelfs nooit toegepast. In het raadsvoorstel *Vraaggerichte Maatregelen voor de woningmarkt* wordt de inzet van de instrumenten beschreven.

'Alleen nog maar eengezinswoningen bouwen omdat die nu beter verkopen, kan in de toekomst tot problemen leiden. Er moet nu al worden geanticipeerd op de komende vergrijzing en huishoudensverdunding. Ook moet de gemeente haar visie op de ontwikkeling van bepaalde gebieden durven uitstralen. Een voorbeeld is dat Alkmaar centrumstedelijke woonmilieus wil [...]. Nu er minder vraag is naar dergelijke woningtypes hoeft dit niet gelijk te betekenen dat deze herontwikkeld moeten worden [...]'.¹⁹

Alleen door het begrip 'vraaggericht bouwen' duidelijk te definiëren, is te bepalen welke instrumenten moeten worden ingezet om doelen te behalen.

Conclusie

De gemeente Alkmaar heeft in de jaren 2009, 2010 en 2011 een zeer actieve rol gespeeld in het aanjagen van de woningbouwproductie. Daarbij is een breed scala aan instrumenten ingezet die samen een positief effect hebben gehad op de woningbouwproductie in Alkmaar. De inzet van deze instrumenten was direct gekoppeld aan duidelijke operationele doelen.

Na 2011 is niet meer duidelijk op welke meetbare operationele doelen de gemeente stuurt in de woningbouwproductie. Er zijn geen indicatoren vastgesteld. Het is daarom niet te beoordelen of de gekozen instrumenten effectief zijn of niet

4.4. Monitoring en evaluatie

De gemeenteraad stelt de strategische beleidsdoelen van de gemeente vast. Het is daarom belangrijk dat de gemeenteraad de voortgang van de uitvoering kan volgen en daar zo nodig op bij kan sturen.

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is:

Is de gemeenteraad in de periode 2009-2012 in de gelegenheid geweest de voortgang van de woningbouwproductie en de gemeentelijke inzet daarop te volgen en heeft evaluatie en zo nodig bijstelling plaatsgevonden van de gemeentelijke inzet?

De gemeenteraad krijgt in het kader van zijn controlerende taak verschillende documenten van het college aangeboden. De jaarrekening geeft een beeld van de uitvoering van het totale gemeentelijke beleid. Daarnaast informeert het college de gemeenteraad in het kader van zijn actieve informatieplicht wanneer daartoe aanleiding bestaat over ontwikkelingen in de uitvoering van het beleid. In de selectie van stukken die wij hebben bestudeerd, is regelmatig gerapporteerd over de voortgang van diverse onderdelen van het beleid (zie bijlage 3). Hierop gaan we niet afzonderlijk in. Specifiek voor de woningbouwproductie stelt het college periodiek de *Rapportage Woningbouw* op en de *Rapportage Grote Projecten*. Deze documenten die worden opgesteld in het kader van de beleidscyclus moeten de gemeenteraad in de gelegenheid stellen de verrichtingen van de gemeenten op het gebied van de regie op de woningbouwproductie te volgen en te controleren.

¹⁹ Rapportage Woningbouw van augustus 2011, pagina's ongenummerd.

Rapportage en verantwoording in de jaarstukken

De jaarrekeningen over 2010 en 2011 (2012 is nog niet beschikbaar) bevatten nauwelijks informatie om de voortgang van de woningbouwproductie en de effecten van de ingezette instrumenten te monitoren. De gepresenteerde informatie is algemeen van aard en fragmentarisch (over enkele instrumenten wordt kwantitatief gerapporteerd, over andere niet). De verantwoording heeft betrekking op prestatie-indicatoren zoals die in de onderliggende programmabegrotingen zijn vastgelegd. Deze dekken maar een klein deel van de onderwerpen waarop de gemeentelijke regie op de woningmarkt zich in de onderzochte periode heeft gericht (het percentage sociale huurwoningen en het aantal opgeleverde betaalbare koopwoningen). Voor meer informatie wordt verwezen naar de *Rapportage Woningbouw*.

Rapportage Woningbouw en Rapportage Grote Projecten

De Rapportage Woningbouw wordt twee keer per jaar uitgebracht. We hebben voor dit onderzoek drie rapportages bestudeerd: februari 2011, augustus 2011 en februari 2012. De rapportages geven een duidelijk en volledig beeld van de ontwikkelingen op de woningmarkt, zowel wat betreft de ontwikkeling van vraag en aanbod als wat betreft de planning van projecten en transacties op de woningmarkt. Er is wel een groot verschil tussen de rapportage van februari 2011 en de twee latere rapportages waar het gaat om informatie over de effectiviteit van instrumenten. De rapportage van februari 2011 bevat een uitgebreid hoofdstuk over de gemeentelijke sturing op de woningbouwproductie. Dit hoofdstuk bevat een evaluatie van de ingezette instrumenten en voornemens voor de aanpassing van en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten. Tevens bevat de rapportage een overzicht van mutaties in projecten ten opzichte van de vorige rapportage. In de twee volgende rapportages is (naar aanleiding van een interne enquête onder ambtelijke en bestuurlijke gebruikers van de rapportage) gekozen voor een meer beknopte opzet. Hierdoor zijn ze hoofdzakelijk beschrijvend en soms beschouwend, maar niet evaluatief. Als instrument van monitoring, evaluatie en verantwoording heeft de *Rapportage Woningbouw* daardoor aan waarde ingeboet.

Voor alle drie de rapportages geldt dat een strategisch lange termijnperspectief wordt gemist. Hierdoor is het niet duidelijk welke van de beschreven woningmarkontwikkelingen (bij)sturing behoeven en welke niet.

De Rapportage Grote Projecten heeft betrekking op meer dan alleen de woningbouwprojecten. De rapportages geven meer gedetailleerde informatie over (een selectie van) bouwprojecten in de gemeente dan de Rapportage Woningbouw. Deze informatie is beschrijvend van aard. De rapportages bevatten geen evaluatie van de effectiviteit van de gemeentelijke inzet.

Beoordeling

Het *Pakket van Afspraken* wordt in schriftelijke stukken en in de interviews alom aangewezen als een zeer nuttige en effectieve aanpak. Hierbij wordt door veel gesprekspartners gewezen op de rol van de woningbouwaanjager. Met deze functionaris had de gemeente een regisseur aangesteld die vertrouwen genoot bij alle betrokken partijen. Het rapport *Huizen of heilige huisjes?* was scherp en kritisch naar het functioneren van de gemeente (zowel op ambtelijk, als op politiek en bestuurlijk niveau).

Het college accepteerde en ondersteunde deze analyse en legitimeerde daarmee dat de werkwijze ter discussie werd gesteld zoals die binnen de gemeentelijke organisatie gebruikelijk was rondom projecten. De noodzaak om de werkwijze aan te passen werd door het rekenkamercommissierapport *Grip op de woningbouwproductie* onderschreven. De aanstelling van de woningbouwaanjager markeerde een omslagpunt in de gemeentelijke houding ten aanzien van de regie op woningbouwprojecten. Er werden duidelijke prioriteiten gesteld: realiseren van de vier prioritaire projecten, het aanjagen van de woningbouwproductie en het verbeteren van de procesgang van projecten. Deze werden ook door de gemeenteraad onderschreven. 'Er was geen fundamentele discussie over de methode', zegt een van de betrokkenen. 'Effectiviteit stond voorop en de gemeenteraad was tevreden met de resultaten'.

Het aantreden van het college van 2011 markeert het begin van een nieuwe verandering in de gemeentelijke visie op woningbouwregie. Het collegeprogramma 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid!' spreekt over de noodzaak tot een 'vraaggerichte heroriëntatie'. Uit de interviews blijkt dat het college het vergroten van de bouwproductie niet meer als doel op zich ziet en afstand neemt van de werkwijze die in de voorgaande periode is ontwikkeld. De functie van woningbouwaanjager wordt niet meer nodig geacht en is opgeheven. Regie op de woningmarkt in de vorm van gezamenlijke afstemming van bouwproductie ('Faseren en Dosereren') beschouwt het college als een taak van de markt, niet van de gemeente.

Het is opvallend dat deze omslag in het denken over regie op de woningmarkt in schriftelijke stukken veel minder duidelijk naar voren komt. Tot het verschijnen van de nota *Vraaggerichte Maatregelen* (dus ook na het voorjaar 2011) werden in diverse stukken nieuwe ronden 'Faseren en Dosereren' aangekondigd. Ook wordt nog tot in 2011 het traject 'Plannen en Programmeren' aangewezen als belangrijk element in de woningmarktregie (het ontbrekende langetermijnperspectief). Uit de interviews bleek dat dit traject door het college is beëindigd zonder dat in het college of de gemeenteraad besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Voor de veranderde opstelling van het college lijken meerdere redenen te bestaan:

- De marktverwachtingen zijn in de afgelopen jaren drastisch verslechterd. Aan de crisisaanpak van 2009 - 2011 lag impliciet de veronderstelling ten grondslag dat de markt weer redelijk snel zou aantrekken. Regie en stimuleringsmaatregelen hadden een overbruggingsfunctie. Inmiddels is duidelijk dat de woningmarktcrisis nog lang niet voorbij is. De vraaguitval op de woningmarkt houdt aan en er lijkt nog geen uitzicht op herstel. De mogelijkheden om door middel van regie en afstemming de woningbouwproductie te vergroten worden onder deze omstandigheden steeds kleiner. Of zoals een van de geïnterviewde het uitdrukte: 'er is nauwelijks iets op de markt, dus wat valt er af te stemmen?'.
- De vier prioritaire projecten zijn met succes uitgevoerd. Daarmee is de grootste urgentie van het aanjagen van de woningbouwproductie voor de gemeente vervallen.
- Er zijn geen rijkssubsidiegelden meer beschikbaar om al te ambitieuze doelstellingen na te streven op het gebied van woningbouwstimulering.
- Bij het college bestaat de behoefte om enige afstand te scheppen tussen de gemeente en het netwerk van ontwikkelende partijen. Het huidige college wil zich

nadrukkelijk niet laten sturen door de wensen en belangen van marktpartijen ('het bestuur bestuurt').

De koerswijziging die het college heeft ingezet ten opzichte van de periode 2009-2011 is op zichzelf begrijpelijk. Door deze koerswijziging echter niet expliciet aan te kondigen, te motiveren en te onderbouwen, ontnemt het college de gemeenteraad de mogelijkheid zijn controlerende en kaderstellende rol naar behoren in te vullen. In de nota *Vraag-gerichte Maatregelen* worden de instrumenten van het *Pakket van Maatregelen* summier geëvalueerd. Aan de evaluatie worden vervolgens geen duidelijke conclusies verbonden. Ook wordt niet duidelijk wat de consequenties van de 'vraaggerichte heroriëntatie' is voor (de doelen van) het gemeentelijke beleid. Gesuggereerd wordt dat er sprake is van continuïteit van beleid, terwijl dit niet blijkt uit de interviews (zowel intern als extern wordt erkend dat er sprake is van een nieuwe koers).

Conclusie

Monitoring en evaluatie vindt hoofdzakelijk plaats in de Rapportage Woningbouw. De informatie die is opgenomen in de programmabegroting en de jaarrekening is zeer summier en onvolledig. De Rapportage Woningbouw geeft wel een compleet en duidelijk beeld van marktontwikkelingen en de voortgang van projecten, zij het dat de aanpassing van de rapportage medio 2011 de kwaliteit van de rapportage als verantwoordings-instrument geen goed heeft gedaan. De rapportage mist een strategische lange termijnperspectief.

Vanaf het aantreden van het college in 2011 is er een verandering opgetreden in het denken over gemeentelijke regie op de woningbouwproductie. Het college neemt afstand van de op het 'aanjagen' van de productie gerichte aanpak en van het netwerk Ontwikkeland Alkmaar. Het college kiest deze nieuwe koers echter zonder dit duidelijk te motiveren en te onderbouwen. Het college suggereert ten onrechte dat er sprake is van continuïteit van beleid. Hiermee ontnemt het college de gemeenteraad de mogelijkheid goed invulling te geven aan zijn controlerende en kaderstellende rol.

4.5. De aanbevelingen betreffende de gemeentelijke aansturing van processen

Naast aanbevelingen over de kwaliteit van de beleidscyclus, deed de rekenkamer-commissie aanbevelingen over de procesgang rondom woningbouwprojecten. De aanbevelingen waren:

- ***Los het spanningsveld op tussen kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van de woningbouwproductie door betere afstemming vooraf met alle betrokkenen.***
- ***Versterk het mandaat van de gemeentelijke projectleiders en houd rekening met de beschikbare ambtelijke capaciteit.***
- ***Plaats participatie binnen de kaders van de doelstellingen.***

Onze analyse van wat er met deze aanbevelingen is gebeurd, is gebaseerd op de gehouden interviews.

Beter afstemming vooraf met alle betrokkenen

De woningbouwaanjager heeft een belangrijke rol gespeeld in het bijeenbrengen van bij projectontwikkeling betrokken partijen in Alkmaar. De samenwerking met deze partijen, samen met de gemeente verenigd in Ontwikkelend Alkmaar, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de succesvolle Alkmaarse aanpak van de crisis op de woningmarkt. De mate van samenwerking en afstemming heeft in de periode 2009-2011 veel aandacht gekregen in vakmedia en op congressen. De externe gesprekspartners zijn allemaal positief over de vertrouwensband die in deze periode is opgebouwd tussen de gemeente en ontwikkelende partijen. 'De relatie met de gemeente Alkmaar is beter dan die met veel andere gemeenten', aldus een van hen. 'Er wordt als dat nodig is snel overleg gepland. De gemeente houdt contacten met marktpartijen niet af'. Hij ziet hier overigens ook een verband met het feit dat de gemeente Alkmaar zelf weinig grondposities heeft. 'De gemeente is hier geen concurrent van projectontwikkelaars'.

Voor het college dat in 2011 aantrad, is het vergroten van de bouwproductie geen doel meer op zich. Het college neemt afstand van de wijze van samenwerken zoals die in de voorgaande periode is opgebouwd. Regie op de woningmarkt in de vorm van gezamenlijke afstemming van bouwproductie ('Faseren en Dosereren') beschouwt het college als een taak van de markt, niet van de gemeente. De functie van woningbouwaanjager wordt dan ook niet meer nodig geacht. Het college zoekt wel externe input voor beleidsbeslissingen, maar niet meer primair van Ontwikkelend Alkmaar. Het college laat zich adviseren door een 'expertteam' waarvan een woningcorporatie, een bouwbedrijf, een ontwikkelaar en een makelaar deel uitmaken.

Voor deze nieuwe sturingsfilosofie lijken meerdere redenen te bestaan:

- Bij het college bestaat de behoefte om enige afstand te scheppen tussen de gemeente en het netwerk van ontwikkelende partijen. Het huidige college wil zich nadrukkelijk niet laten sturen door de wensen en belangen van marktpartijen ('het bestuur bestuurt').
- De marktverwachtingen zijn in de afgelopen jaren drastisch verslechterd. Aan de crisisaanpak van 2009 en 2010 lag impliciet de veronderstelling ten grondslag dat de markt weer redelijk snel zou aantrekken. Regie en stimuleringsmaatregelen hadden een overbruggingsfunctie. Inmiddels is duidelijk dat de woningmarktcrisis nog lang niet voorbij is. De vraaguitval op de woningmarkt houdt aan en er lijkt nog geen uitzicht op herstel. De mogelijkheden om door middel van regie en afstemming de woningbouwproductie te vergroten worden onder deze omstandigheden steeds kleiner. Of zoals een van de geïnterviewde het uitdrukte: 'er is nauwelijks iets op de markt, dus wat valt er af te stemmen?'.
- De vier prioritaire projecten zijn met succes uitgevoerd. Daarmee is de grootste urgentie van het aanjagen van de woningbouwproductie voor de gemeente vervallen.
- Er zijn geen nieuwe rijksmiddelen beschikbaar om ambitieuze doelstellingen na te streven op het gebied van woningbouwstimulering.

Overigens, lijkt er sprake van een verschil in perceptie over de kwaliteit van de relatie tussen de gemeente en de partners die deel uitmaken van Ontwikkelend Alkmaar. Interne gesprekspartners geven aan dat de gemeente kiest voor een andere (en minder actieve) rol in de samenwerking met marktpartijen, maar dat zij de samenwerking wel van groot belang vinden en die ook actief opzoeken. Een aantal van de externe gesprekspartners heeft de indruk dat de samenwerking de laatste jaren is verslechterd en beschouwt dat

als een gemis. Zij zien nog voldoende aanleiding voor een intensieve samenwerking onder regie van de gemeente en begrijpen slecht waarom de gemeente Ontwikkelend Alkmaar niet meer (intensief) betreft bij het woningmarktbeleid. Een van de geïnterviewden spreekt van een 'verslechtering in de sfeer tussen gemeente en marktpartijen; het is nu veel meer wij-zij'. Volgens deze gesprekspartners is er nog voldoende reden om de afstemming te zoeken. 'Gemeenten moeten verder kijken dan de crisis: waar liggen de kansen in de toekomst en hoe kun je daarop sturen?'.

Dat de afstand tussen de gemeente en het netwerk van partijen verenigd in Ontwikkelend Alkmaar daadwerkelijk is gegroeid, blijkt overigens uit het feit dat het netwerk sinds het voorjaar van 2011 pas een keer bij elkaar is geweest. Het netwerk is niet betrokken bij de (zeer summiere) evaluatie van het Pakket van Afspraken, noch bij het formuleren van de nota *Vraaggerichte Maatregelen*. De gemeentelijke gesprekspartners gaven in de interviews aan behoefte te hebben aan verbreding van het netwerk (onder andere met een of meer institutionele beleggers). Ook verwacht het college dat de partijen in Ontwikkelend Alkmaar in staat zijn afspraken te maken over woningmarktregie zonder betrokkenheid van de gemeente.

Gemeentelijke projectleiding

De bevoegdheden van gemeentelijke projectleiders zijn volgens onze interne gesprekspartners sinds 2009 niet wezenlijk veranderd. Dat lijkt wel te gelden voor de kwaliteit van de aansturing van projecten. Die is volgens meerdere gesprekspartners aanzienlijk beter dan in de periode 2002-2006. Hiervoor is een aantal belangrijke stappen gezet:

- Het college en de woningbouwaanjager hebben het probleem van de verkokering van de ambtelijke organisatie rondom projecten in 2009 stevig geagendeerd en geadresseerd. Dit heeft volgens de interne gesprekspartners bijgedragen aan een belangrijke cultuurverandering binnen de organisatie.
- Er zijn enkele organisatorische verbeteringen doorgevoerd in de organisatie die hebben geholpen de interne verkokering te doorbreken, zoals de introductie van het bouwloket en de samenvoeging van de sectoren Stadsontwikkeling en Realisatie.
- Uit de interviews blijkt dat in de periode 2009 - 2012 de *bestuurlijke* aansturing van veel meer kwaliteit geweest is dan in de periode waarop het rapport *Grip op de woningbouwproductie* betrekking had (primair de raadsperiode 2002-2006). Verantwoordelijke wethouders zijn betrokken bij lopende projecten, dragen die betrokkenheid ook uit en hakken bij ambtelijke onenigheden knopen door.
- Meer algemeen is door de woningmarktcrisis bij college, raad en ambtelijke organisatie het besef groot dat door te hoge kwalitatieve eisen te stellen aan woningbouwprojecten de realiseerbaarheid daarvan in het geding komt. Men is daarom bereid zich flexibel op te stellen richting ontwikkelende partijen.

In het rapport *Grip op de woningbouwproductie* wordt aanbevolen de projectleiders een groter mandaat te geven om knopen door te hakken in geval van strijdige of onrealistische eisen vanuit de verschillende vakdisciplines. De vraag is of vergroting van het mandaat van projectleiders de beste oplossing zou zijn geweest voor het probleem dat werd geconstateerd. Uit de interviews blijkt niet dat de problemen zoals die in *Grip op de woningbouwproductie* werden beschreven zich nog voordoen. Een vergroting van het mandaat van projectleiders is hiervoor niet nodig geweest. Uiteindelijk is het voor

projectleiders vooral van belang dat zij zich gesteund weten door hun ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers en in geval van interne meningsverschillen makkelijk kunnen 'opschalen' zodat knopen worden doorgehakt. 'Ambtenaren durven alleen flexibel te zijn als zij zich verzekerd weten van bestuurlijke rugdekking', aldus een van de externe gesprekspartners.

Participatie

Door geen van de geïnterviewden wordt de burgerparticipatie op dit moment of in de afgelopen jaren als een groot knelpunt ervaren voor de voortgang van projecten. Dit heeft voor een niet onbelangrijk deel te maken met het feit dat er in de jaren 2009 - 2012 weinig tot geen nieuwe politiek en/of maatschappelijk gevoelige projecten zijn opgestart. De problemen ten aanzien van de burgerparticipatie waarop deze aanbeveling betrekking had, speelden bovendien vooral rondom de vier prioritaire projecten. Deze projecten zijn inmiddels uitgevoerd of in uitvoering.

Het rapport *Grip op de woningbouwproductie* heeft op het participatiebeleid evenwel zijn invloed gehad. Het participatiebeleid is in 2010 geëvalueerd en herzien. De geïnterviewde medewerkers en bestuurders van de gemeente geven aan dat bij participatieprocessen op dit moment naar tevredenheid gebruik wordt gemaakt van de participatie ladder. Het niveau van betrokkenheid van burgers wordt voorafgaand aan de start van een project vastgesteld. De gemeenteraad stelt voorafgaand aan de burgerparticipatie de kaders vast waarbinnen de ontwikkeling van een project plaatsvindt. Het participatieproces wordt daarop ingericht. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van de praktijk zoals die in het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werd beschreven waarin politieke kaderstelling pas na de burgerparticipatie plaatsvond.

Conclusie

De samenwerking met bij projectontwikkeling betrokken partijen is in de periode 2009-2011 zeer intensief geweest. Door deze intensieve samenwerking in het netwerk Ontwikkelend Alkmaar kon effectief worden gewerkt aan het aanjagen van de woningbouwproductie. Vanaf 2011 neemt de gemeente wat meer afstand van het netwerk Ontwikkelend Alkmaar. De interne gesprekspartners gaven allen aan de samenwerking met bij projectontwikkeling betrokken partijen in de stad van groot belang te vinden. Dit wordt door een aantal externe gesprekspartners niet herkend.

De interne vertraging bij de kaderstelling aan projecten als gevolg van tegenstrijdige eisen vanuit de verschillende vakdisciplines is niet doorbroken door de projectleiders een groter mandaat te geven, maar door meer aandacht voor het probleem van verkokering bij bestuurlijke opdrachtgevers. Eventuele stagnaties worden nu snel onderkend en opgeschaald, zodat er besloten kan worden welke wensen en belangen de gemeente wil laten prevaleren.

Participatieprocessen zijn beter gestructureerd. Er vindt kaderstelling plaats door de gemeenteraad alvorens een participatieproces op te starten. Volgens de geïnterviewden functioneert het proces van burgerparticipatie nu naar tevredenheid. Kanttekening is wel dat er in de periode 2009-2012 weinig nieuwe projecten zijn opgestart met een vergelijkbare politieke gevoeligheid als de vier prioritaire projecten die in deze periode in uitvoering zijn gebracht

5. Conclusies

5.1. Huidige relevantie aanbevelingen

De tweede hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek ‘Grip op de woningbouwproductie’ nog relevant in de huidige periode?

Het antwoord op deze vraag is ‘ja’. Een deel van de aanbevelingen had betrekking op het interne proces rondom projecten. Een ander deel met de wijze waarop de gemeente plande, aanstuurde en verantwoordde (de beleidscyclus). De interne processen zijn sinds 2008/2009 verbeterd. Woningbouwplanning en –programmering en regie op de productie zijn na 2009 aanvankelijk sterk opgepakt door het college, maar vanaf 2011 op de achtergrond geraakt. De vraag zou kunnen worden gesteld of het in tijden van crisis mogelijk is om te sturen op de woningbouwplanning en –programmering. Onze conclusie is dat dit wel het geval is. Kwantitatieve doelen op korte termijn mogen minder haalbaar zijn (en daarmee minder relevant), kwalitatieve keuzes ten aanzien van woningbouwprogrammering en een lange termijnvisie op woningbouwontwikkeling blijven – ook in tijden van crisis – nodig als ijkpunt voor initiatieven en (her)programmeringsvraagstukken.

Er is in de periode 2009-2012 veel verbeterd in de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie. Er is een goede samenwerking opgebouwd met het netwerk van externe partners, zij het dat de relatie met enkele partners binnen deze samenwerking extra aandacht behoeft. Zowel intern als extern is de organisatie en de aansturing van processen en procedures sterk verbeterd.

De aanbeveling in *Grip op de woningbouwproductie* om reële en goed onderbouwde ambities te formuleren is nog altijd actueel. In 2009 is afstand genomen van het toen geldende programmatische kader (de *Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015*). Er zijn stappen gezet om een nieuw strategisch kader te formuleren met het traject ‘Plannen en Programmeren’. Dit heeft echter niet geleid tot besluitvorming door het college en de raad.

In de periode 2009-2011 leidde het ontbreken van een nieuw strategisch kader niet tot onduidelijkheid over de koers en de inzet van de gemeente omdat er aan het beleid een aantal duidelijke operationele doelen ten grondslag lagen. De coalitie die in 2011 een nieuw stadsbestuur vormde, kondigde een ‘vraaggerichte heroriëntatie’ aan op de woningbouwprogrammering. Inmiddels is afstand genomen van de operationele doelen die in de periode 2009-2011 de inzet van de gemeente bepaalden – deels omdat deze zijn behaald, deels omdat de gemeente een andere visie heeft op de rol van de gemeente. Daarvoor in de plaats is echter (nog) geen nieuw sturingskader gekomen.

Het college stelt ‘vraaggericht bouwen’ centraal, maar definieert het begrip vraaggericht bouwen niet eenduidig. Ook heeft het college niet bepaald welke consequenties de keuze voor vraaggericht bouwen heeft voor de woningbouwproductie in Alkmaar (kwantitatief en

kwalitatief). Wat de strategische en operationele doelen zijn waarop het college stuurt is daarmee onduidelijk. Het *RAP* en de nieuwe regionale woonvisie voldoen niet als strategisch kader omdat deze onvoldoende specifiek zijn over de woningbouwprogrammering in Alkmaar. In het *RAP* worden bovendien geen keuzes gemaakt, maar wordt slechts de bestaande woningbouwcapaciteit gesanctioneerd, waarvan in het *RAP* al wordt aangegeven dat die kwalitatief niet aansluit bij de vraag van woonconsumenten. De gemeentelijke inzet op de woningbouwproductie mist daarmee een strategisch kader dat het voor de gemeenteraad mogelijk maakt de voortgang en de effectiviteit van de gemeentelijke inzet te volgen en te beoordelen.

Het is op zichzelf begrijpelijk dat het college er op dit moment niet voor kiest harde kwantitatieve doelen te formuleren. Het is de komende jaren immers nog zeer ongewis in hoeverre geprognosticeerde vraag naar woningen ook daadwerkelijk wordt omgezet in transacties. Een strategisch kader is niettemin onverminderd nodig: bijvoorbeeld als onderbouwing voor de ondersteunende activiteiten van de gemeente in projecten of als kader voor de beoordeling van nieuwe projectinitiatieven of herprogrammeringsvoorstellen. Zonder een dergelijk strategisch kader kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol niet waarmaken.

5.2. Conclusies

Wij trekken op basis van het onderzoek de volgende conclusies:

1. De organisatie van de gemeentelijke processen rondom projecten (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) zijn verbeterd en leveren geen grote knelpunten meer op zoals die in het rapport *Grip op de woningbouwproductie* werden beschreven.
2. Er ontbreken nog altijd reële en goed onderbouwde woningbouwambities.
3. De inzet van gemeentelijke middelen en instrumenten met betrekking tot de woningbouw is vanaf 2011 niet meer gebaseerd op duidelijke operationele doelen.
4. Het is daardoor niet mogelijk om een goed functionerende beleidscyclus vorm te geven.
5. De gemeenteraad is onvoldoende in de gelegenheid om kaders te stellen aan de woningbouwprogrammering, de uitvoering van het beleid te controleren en waar nodig bij te sturen.

BIJLAGE 1 – Cijfers Alkmaarse woningmarkt

Ontwikkeling van de woningmarkt 2009-2012

In dit hoofdstuk geven we een analyse van de ontwikkelingen op de Alkmaarse woningmarkt in de afgelopen vier jaar. Hoe heeft de markt zich ontwikkeld sinds het onderzoek naar de sturing en regie op de woningproductie in 2009? Hierbij gaan we nader in op de ontwikkeling van het aantal transacties op de koopwoningmarkt.

Daarnaast kijken we naar de nieuwbouwproductie in de gemeente Alkmaar. Hoe verhoudt de productie zich tot de ambities uit 2009? En in welke mate is de verhouding huur-koop in Alkmaar hierdoor verschoven?

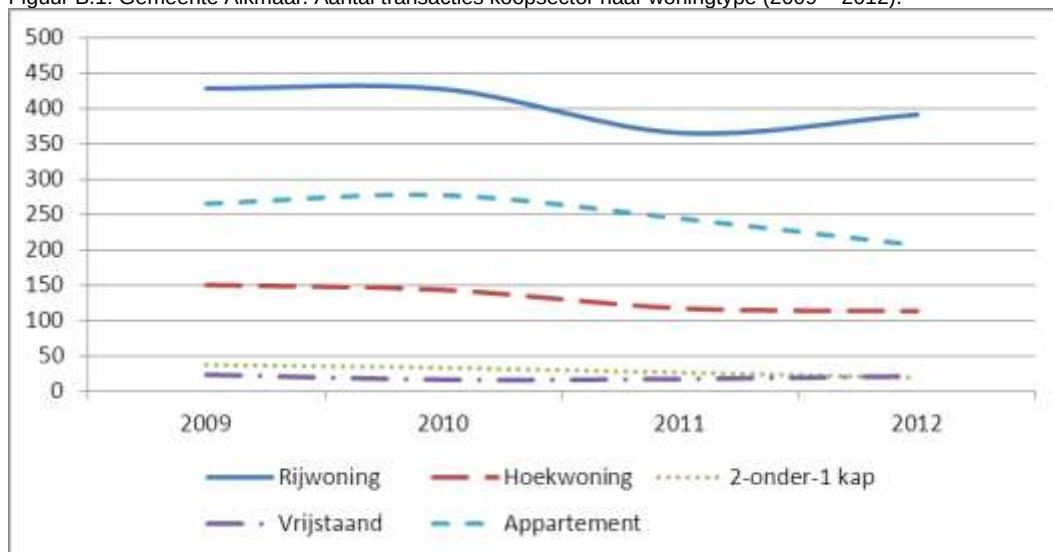
De ontwikkelingen in Alkmaar vergelijken we met enkele referentiegemeenten in de provincie; Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad.

Transacties in de koopsector

Aantal transacties

In de periode 2009 – 2012 is het aantal transacties in de koopsector in Alkmaar gezakt van ongeveer 910 naar ongeveer 760 woningen per jaar. Een daling van 17%. In onderstaand figuur is de ontwikkeling uitgesplitst naar woningtype.

Figuur B.1: Gemeente Alkmaar. Aantal transacties koopsector naar woningtype (2009 – 2012).



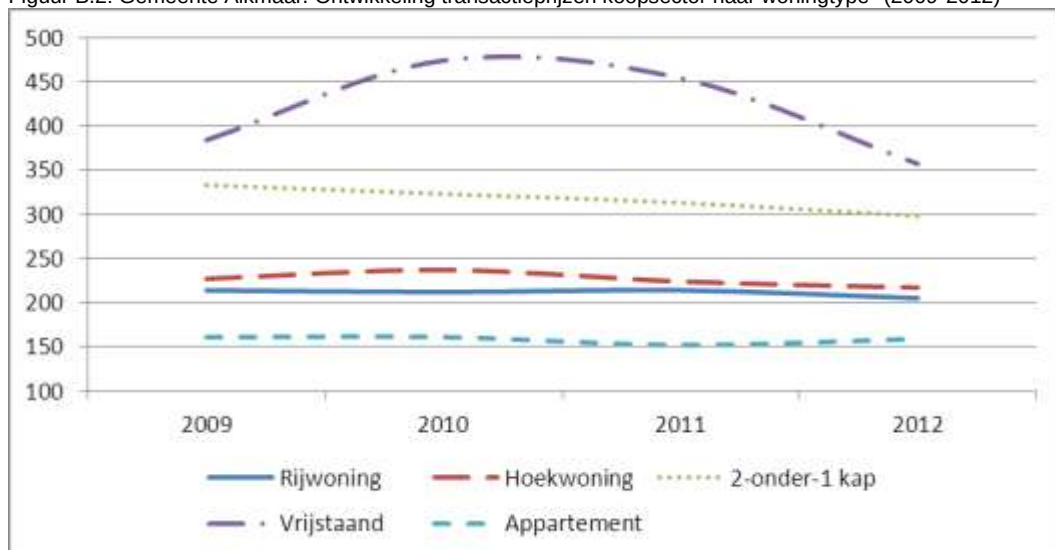
Bron: Kadaster (2013)

- De meeste transacties vinden plaats bij rijwoningen. Het aantal transacties in dit segment is in de periode tot en met 2011 sterk gedaald. In 2012 was er weer sprake van een toename.
- De sterkste daling (in absolute zin) was te zien bij de koopappartementen. Dit liep terug van 265 naar 206 woningen.
- Het aantal transacties van 2-onder-1 kap en vrijstaande woningen is relatief beperkt. Niettemin was de sterkste procentuele daling van het aantal transacties bij de tweekappers te zien (49%). Het aantal transacties liep terug van 37 naar 19 woningen.

Ontwikkeling transactieprizen

Niet alleen het aantal transacties liep terug, ook de gemiddelde transactieprijs daalde in de gemeente Alkmaar; van gemiddeld € 210.000 naar € 202.000. In onderstaande figuur is de prijsontwikkeling per woningtype te zien. Hierbij moet worden aangemerkt dat prijsveranderingen bij woningtypen met een beperkt aantal transacties (vrijstaand en 2-onder-1 kap) een grotere invloed hebben dan bij woningtypen met veel transacties.

Figuur B.2: Gemeente Alkmaar. Ontwikkeling transactiepreizen koopsector naar woningtype* (2009-2012)



* Prijzen maal € 1.000

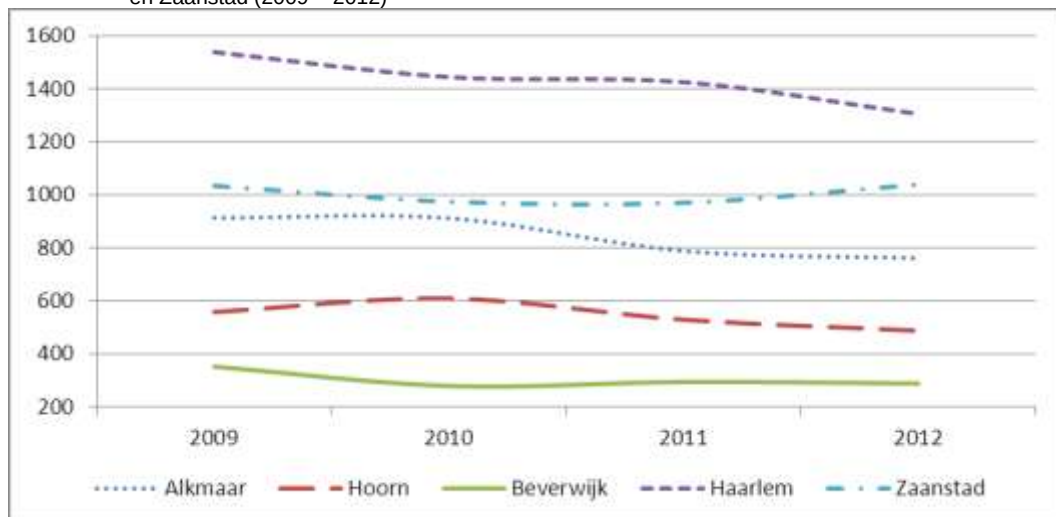
Bron: Kadaster (2013)

- De grootste prijsschommeling is te zien bij de vrijstaande woningen. In de periode 2009-2010 nam de gemiddelde transactieprijs toe naar € 474.000. Daarna was er sprake van een prijsdaling. In 2012 lag de gemiddelde transactieprijs van een vrijstaande woning op € 357.000.
- De sterkste prijsdaling (procentueel en absoluut) was bij tweekappers. Van gemiddeld € 333.000 in 2009 naar € 298.000 in 2012.
- De prijsdaling van appartementen was het kleinst (2%). De gemiddelde transactieprijs (momenteel €159.000) is tevens het laagst van alle woningtypen in de gemeente Alkmaar.

Alkmaar met enkele gemeenten vergeleken

In hoeverre wijkt de ontwikkeling van Alkmaar af van een viertal andere grote gemeenten in Noord-Holland?

Figuur B.3: Ontwikkeling aantal transacties koopsector in de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad (2009 – 2012)

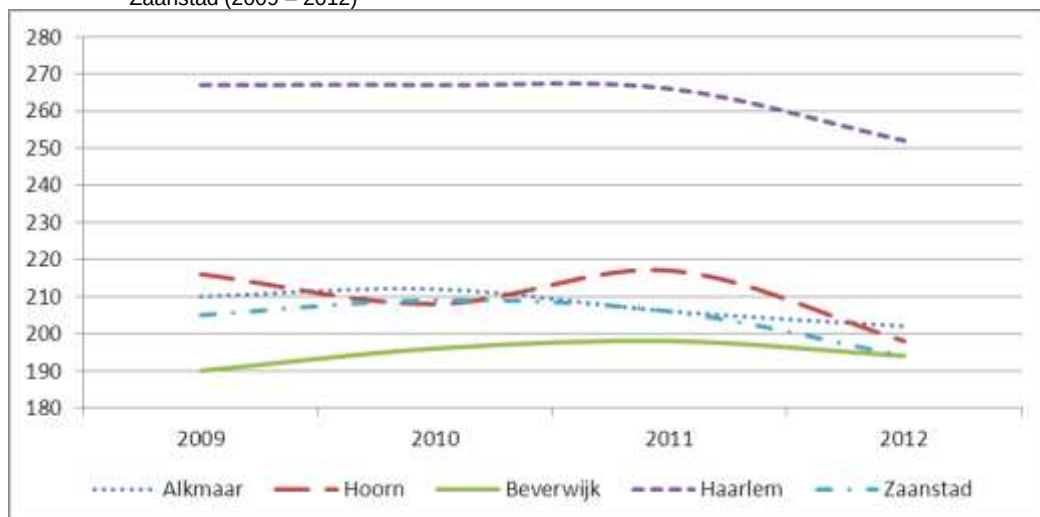


Bron: Kadaster (2013)

- De afname van het aantal transacties in procentuele zin in Alkmaar (-17%) is vergelijkbaar met Beverwijk (-18%) en Haarlem (-15%). Hoorn zit met -13% iets lager. Het aantal transacties in de gemeente Zaanstad kende in de tussenliggende jaren een lichte daling, maar lag in 2012 weer op het niveau van 2009.
- In absolute zin deed alleen de gemeente Haarlem het slechter dan Alkmaar. Daar viel het aantal transacties terug met ruim 230 tussen 2009 en 2012. In Alkmaar was dat ongeveer 150 woningen.

Nu een vergelijking met de prijsontwikkeling van koopwoningen.

Figuur B.4: Ontwikkeling transactiepreizen koopsector in de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad (2009 – 2012)



Bron: Kadaster (2013)

- Duidelijk is te zien dat het prijsniveau in de gemeente Haarlem een stuk hoger ligt dan in de andere gemeenten.
- In de periode 2009 – 2012 was alleen in Beverwijk een beperkte prijsstijging te zien (+2%), al stagneert de gemiddelde transactieprijs daar sinds 2011 wel.

- De transactieprijzen in de overige gemeenten (Haarlem, Hoorn en Zaanstad) zijn iets sterker gedaald dan in Alkmaar, zowel procentueel als absoluut.

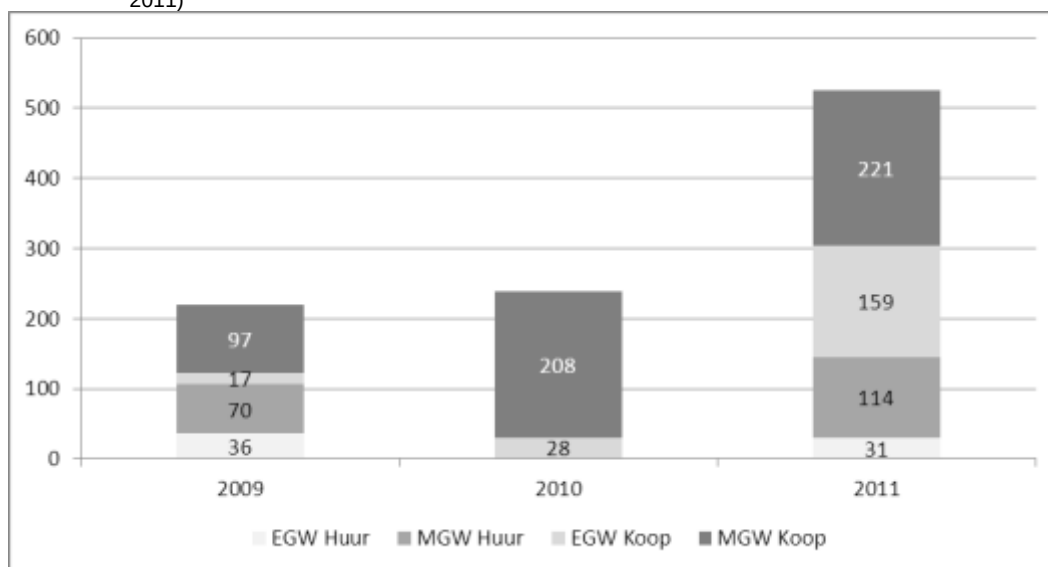
Nieuwbouwproductie sinds 2009

In deze paragraaf geven we een overzicht van het aantal opgeleverde woningen (naar woningtype en eigendom). Ook hierbij maken we de vergelijking met de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad.

Nieuwbouwproductie gemeente Alkmaar

In de periode 2009 – 2011 zijn er ruim 980 woningen opgeleverd in de gemeente Alkmaar.

Figuur B.5: Gemeente Alkmaar. Aantal nieuwgebouwde woningen naar woningtype en eigendom (2009 – 2011)



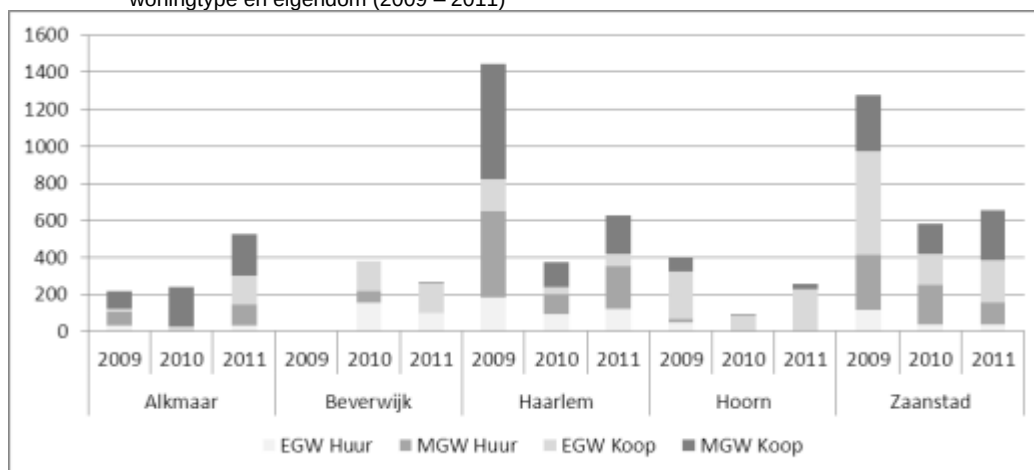
Bron: CBS (2013).

- In deze jaren zien we een flinke stijging van de woningproductie. Van 220 woningen in 2009 naar 525 woningen in 2011. Vooral in dat laatste jaar lag de productie hoog.
- Er zijn met name veel koopappartementen gebouwd. Ruim de helft van de productie (54%) bestond uit dit woningtype.
- Eengezins-huurwoningen zijn het minst gebouwd in de periode 2009 – 2011; ongeveer 65 woningen (zo'n 7% van de totale nieuwbouw in Alkmaar).

Alkmaarse nieuwbouw vergeleken met enkele gemeenten

Hoe scoort de Alkmaarse productie ten opzichte van enkele andere grote Noord-Hollandse gemeenten?

Figuur B.6: Nieuwbouwproductie gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad, naar woningtype en eigendom (2009 – 2011)



Bron: CBS (2013).

- De woningproductie van de gemeente Alkmaar was in 2009 het laagste van de vijf genoemde gemeenten. Met name het verschil met de gemeenten Haarlem (1.446 woningen) en Zaanstad (1.278 woningen) was toen erg groot.
- De meeste gemeenten kenden in de periode 2009 - 2012 echter een afname van de nieuwbouwproductie, terwijl in Alkmaar sprake was van een toename.
- Het aandeel huurwoningen in de nieuwbouw in Alkmaar is relatief beperkt vergeleken met Haarlem en Zaanstad. Ook concentreert de nieuwbouw in de huur zich in Alkmaar voornamelijk op meergezinswoningen, terwijl in de overige gemeenten (uitgezonderd hoorn) ook nog redelijk wat eengezinswoningen in de huur zijn opgeleverd.

Ontwikkeling totale woningvoorraad

Naast nieuwbouw zijn er ook woningen gesloopt. De vraag is dus in welke mate de woningvoorraad in Alkmaar per saldo is toegenomen.

Tabel B.1: Ontwikkeling woningvoorraad in de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad (2009 – 2011)

	2009	2010	2011	2012	
Alkmaar	42.844	43.067	43.231	43.771	+2%
Beverwijk	16.908	16.917	17.253	17.609	+4%
Haarlem	69.505	70.674	70.976	71.653	+3%
Hoorn	30.550	30.985	31.088	31.490	+3%
Zaanstad	62.445	63.700	64.185	64.824	+4%

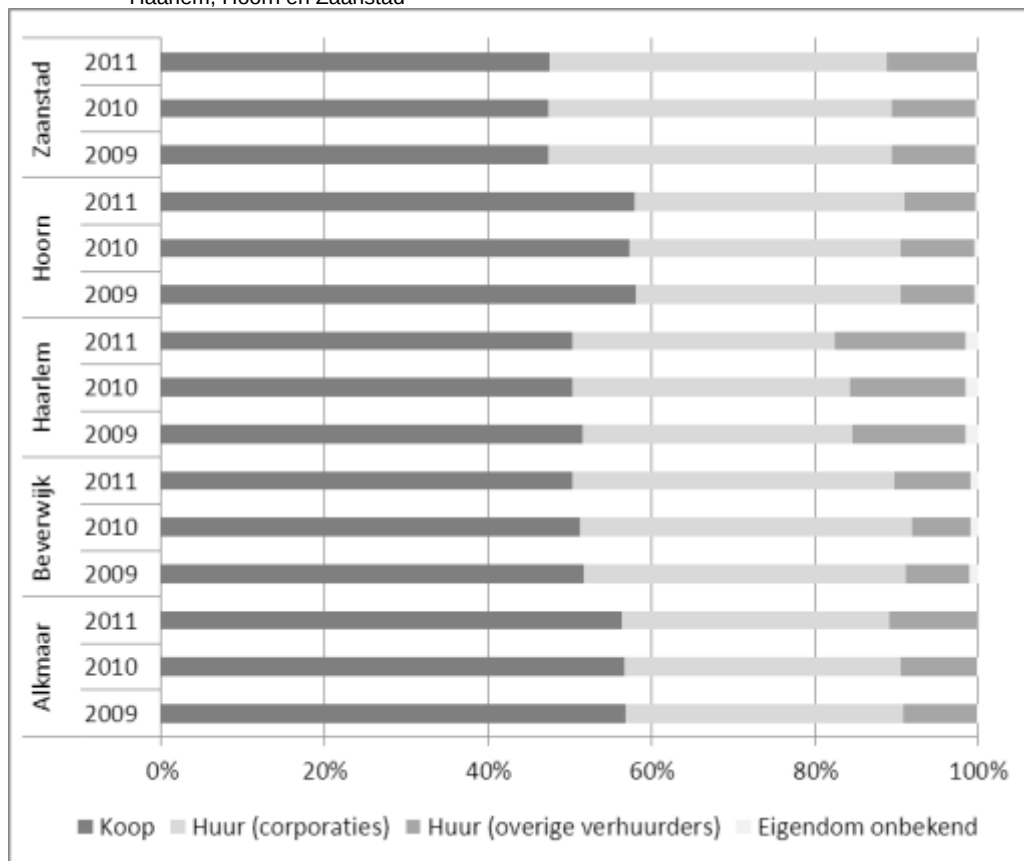
Bron: CBS (2013).

- De woningvoorraad in Alkmaar is per saldo met 385 woningen toegenomen in de periode 2009 – 2011. Dit is procentueel gezien de kleinste toename van de vijf gemeenten (1%) en ligt nog iets boven de absolute toename in de gemeente Hoorn.

Verhouding huur – koop in de woningvoorraad

In hoeverre heeft de nieuwbouwproductie tot een verschuiving van de verhouding huur- / koopwoningen in de gemeente geleid? We maken hierbij onderscheid naar huurwoningen van corporaties en overige verhuurders.

Figuur B.7: Procentuele verdeling woningvoorraad naar eigendomstype in de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad



Bron: CBS (2013).

- Alkmaar beschikt over een relatief groot aandeel koopwoningen (56%). Van de genoemde gemeenten is alleen het aandeel koopwoningen in Hoorn groter (58%).
- Ongeveer een derde van de woningen in Alkmaar zijn huurwoningen van een corporatie (33%). Daarmee ligt men ongeveer op het niveau van Haarlem en Hoorn. De corporatiesector in Beverwijk (39%) en Zaanstad (41%) is beduidend groter. Van de woningen is 11% van overige verhuurders. Alleen in Haarlem is deze sector duidelijk groter (16%). In de meeste gemeenten, waaronder Alkmaar, zien we in de afgelopen jaren een lichte toename van deze sector. Alleen in Hoorn is het aandeel overige verhuur nagenoeg constant gebleven.

BIJLAGE 2 – Overzicht geïnterviewde personen

Met de volgende personen werd een gesprek gevoerd (in alfabetische volgorde):

- Nico Alsemgeest – voormalig wethouder Wonen
- Mirjam Hamberg – wethouder Wonen
- Robert de Joode – makelaar Kuijs Reinder Kakes Zaandam
- Patrick Lammers – projectontwikkelaar De Eendragt
- Katrijn Pronk – hoofd afdeling Wonen gemeente Alkmaar
- Pierre Sponselee – directeur Woonwaard
- Eline Swanink – Beleidsmedewerker Wonen en Economie
- Anjo van de Ven – wethouder RO en Grondzaken

BIJLAGE 3 – Overzicht bestudeerde stukken

2006	Regionale woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015
2008	Alkmaar: een stadvisie
2008	Nota Vastgoed
2009	Nota Wonen 2008-2013
2006	Coalitieakkoord 2006-2010 'Alkmaar: Samen werken aan vooruitgang'
2010	Coalitieakkoord 2010-2014 'Alkmaar beweegt'
2011	Coalitieakkoord 2011-2014 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid'
2011	Actieprogramma college 2011-2014
2012	Regionaal Actieprogramma (RAP) regio Alkmaar
2012	Regionale Woonvisie Regio Alkmaar (nog niet vastgesteld)
7 april 2009	Raadsvoorstel – Onderhandelingsvoorstel gemeente aan corporaties, ontwikkelaars, makelaars, banken voor Pakket van Afspraken
14-4-2009	Raadsvoorstel – Voorstellen om Pakket van Afspraken Ontwikkeland Alkmaar mogelijk te maken
7-5-2009	Raadsvoorstel – Vorming bestemmingsreserve 'Concrete Maatregelen Kredietcrisis'; behandeling in samenhang met het raadsvoorstel 'Concrete Maatregelen Kredietcrisis'
7-5-2009	Raadsvoorstel – Concrete maatregelen Kredietcrisis
11-1-2011	Raadsinformatie – Overeenkomst prestatieafspraken met corporaties
11-10-2011	Raadsinformatie – Startnotitie collectief particulier opdrachtgeverschap inclusief pilotproject Amstelstraat
12-2-2012	Raadsvoorstel – Vraaggerichte maatregelen voor de woningmarkt
8-5-2012	Raadsvoorstel – CPO Amstelstraat kaderstelling
11-12-2012	Raadsinformatie – Programma Jongerenhuisvesting
5-2-2013	Raadsinformatie – Afspraken uit bestuurlijk overleg met corporaties
24-3-2009	Memorandum – Maatregelen kredietcrisis
2-4-2009	Raadsinformatie – In Alkmaar starten dit jaar nog WEL nieuwe woningbouwprojecten; Stand van zaken 4 belangrijke projecten
16-6-2009	Openbaar collegebesluit – Verklaring in het kader van de Tijdelijke stimuleringsregeling Woningbouwprojecten 2009
13-7-2009	Openbaar collegebesluit – Gewijzigde verklaring van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten 2009
1-10-2009	Raadsvoorstel – Voorstellen inzake de voortgang van de woningbouwaanjaag werkzaamheden
11-2-2010	Raadsvoorstel – Rapport rekenkamercommissie 'Grip op de woningbouwproductie' – een onderzoek naar de woningbouwproductie in de periode 2002-2008
15-4-2010	Raadsinformatie – Verantwoording en voorstellen Van der Laan VROM stimuleringsgelden 1°, 2° en 3° tranche
15-6-2010	Raadsinformatie – Nollen-Oost woningprogramma Woonwaard
15-6-2010	Raadsinformatie – Wijziging op de voorwaarden van de Stichting Verkoopgarantie
10-8-2010	Raadsvoorstel – Vervolgacties op rekenkamerrapport 'Grip op de woningbouwproductie'
11-10-2010	Raadsinformatie – Rapportage woningbouw augustus 2011
19-4-2011	Raadsinformatie – Rapportage woningbouw februari 2011
6-10-2011	Rapportage voor raadsbijeenkomst - grote projecten en programma's
19-10-2011	Raadsinformatie – Informatie over regionale actieprogramma's (RAP's)
1-12-2011	Raadsvoorstel – Regeling Statersleningen met 3 jaar verlengen en extra budget beschikbaar stellen
9-1-2012	Memorandum – Wijziging bestuurlijke kalender 2012
4-3-2012	Antwoord op vragen van de raad – Opnieuw regisseur voor de woningbouw
14-6-2012	Raadsvoorstel - Actualisatie Verordening Startersleningen per 1-8-2012
3-7-2012	Raadsinformatie – Rapportage woningbouw februari 2012
1-9-2012	Rapportage grote projecten
27-11-2012	Memorandum – Informatie over vraaggerichte maatregel voor de woningmarkt
2009	Programmabegroting 2010
2010	Programmabegroting 2011
2011	Programmabegroting 2012
2012	Programmabegroting 2013
2011	Jaarrekening 2010
2012	Jaarrekening 2011



De rekenkamercommissie
van de gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk
2013/020

Uw brief d.d.
16 mei 2013

Onderwerp
Ambtelijk wederhoor op rapport
Evaluatie doorwerking onderzoek
'Grip op woningbouwproductie'

Ons kenmerk
6720

Behandeld door
F. van Vessem

Toestelnummer
072-5488468

Bijlagen
1

Datum
14.06.2013

Geachte heer Appelman,

Per brief van 16 mei 2013 heeft u de directie van de gemeente Alkmaar het concept gestuurd van het rapport Evaluatie doorwerking onderzoek 'Grip op woningbouwproductie'. Met die brief stelt u ons en de medewerkers van de gemeente in de gelegenheid een zienswijze te geven op dit rapport. Hieronder hebben wij de hoofdlijnen van onze reactie vermeld. De volledige reactie is opgenomen in de bijlage bij deze brief. Wij verwijzen u kortheidshalve hiernaar.

Wij wijzen u nog op twee aandachtspunten:

- In uw brief heeft u gevraagd deze zienswijze in te dienen uiterlijk 5 juni 2013. Helaas heeft uw brief ons in eerste instantie niet bereikt waardoor wij genoemde termijn onmogelijk konden halen. Naderhand is met de rekenkamercommissie afgesproken dat 17 juni als einddatum geldt. Wij stellen het zeer op prijs dat met u deze afspraak kon worden gemaakt.
- In uw brief is vermeld dat u na verwerking van eventuele opmerkingen het onderzoeksrapport vaststelt. De secretaris van de rekenkamercommissie heeft echter recent aangegeven dat het bestuur separaat nog in de gelegenheid wordt gesteld te reageren. Wij verzoeken u het rapport aan te passen met de opmerkingen in deze ambtelijke reactie en het aangepaste rapport vervolgens aan het bestuur voor te leggen.

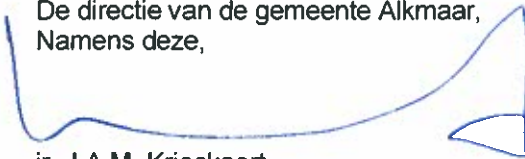
Onze belangrijkste opmerkingen zijn samen te vatten als volgt. Het rapport geeft geen duidelijk ja of nee op de eerste onderzoeksvraag en geeft helemaal geen antwoord op de tweede onderzoeksvraag. In het rapport is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de gemeente zelf niet bouwt en afhankelijk is van de inzet van ontwikkelende partijen, en dat sinds de crisis die de woningmarkt stevig heeft veranderd een andersoortige aanpak nodig is dan in de jaren voor de crisis. Wij constateren dat het rapport is gebaseerd op gesprekken met slechts een kleine groep personen die maar een beperkte vertegenwoordiging vormen van de partijen die bij woningbouw zijn betrokken. In het rapport worden op meerdere plaatsen zonder heldere onderbouwing zaken aan elkaar verbonden die weinig of niets met elkaar te maken hebben. Over onderzoeksvraag 1 staan in het rapport vijf conclusies. Wij zijn tevreden met conclusie 1. Onze reactie op de conclusies 2 t/m 4 is hierboven al vermeld namelijk dat het rapport nog te veel uit gaat van het standpunt dat de gemeente daadwerkelijk kan sturen op de woningmarkt en dat zij kan bepalen wat er wordt gebouwd. Conclusie 5 (dat de raad onvoldoende in de gelegenheid is om kaders te stellen, uitvoering te controleren en waar nodig bij te sturen) herkennen wij niet.

Vervolg brief:
6720



Zoals gezegd verwijzen wij u voor de volledige reactie naar de bijlage bij deze brief en vragen wij u het rapport aan te passen met de opmerkingen in deze brief met bijlage.

Hoogachtend,
De directie van de gemeente Alkmaar,
Namens deze,



ir. J.A.M. Krieckaert



Bijlage bij brief van de directie aan de Rekenkamercommissie.

In deze bijlage is de volledige ambtelijke reactie opgenomen op het concept van het rapport Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie".

Inhoudsopgave van dit memo

In dit memo wordt ingegaan op vijf aspecten van het rapport Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie":

- De vragen die het rapport moet beantwoorden
- De teneur van het rapport
- Totstandkoming van het rapport
- De inhoud van het rapport
- Conclusies in het rapport.

De vragen die het rapport moet beantwoorden

Wat het doel is van het rapport staat in Hoofdstuk 1 Inleiding en in paragraaf 3.1 Vraagstelling.

Namelijk antwoord geven op deze twee vragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" uitgevoerd ?
2. Zijn deze aanbevelingen nog relevant in de huidige periode ?

Drie opmerkingen hierover.

- a. In hoofdstuk 5 Conclusies wordt wel iets gezegd over hoe het er nu bij de gemeente voor staat (zie paragraaf 5.2) maar een duidelijk overall ja of nee op de eerste onderzoeksvraag is hier niet opgenomen. Hoofdstuk 4 geeft wel een conclusie voor elke aanbeveling afzonderlijk.
- b. Vraag 2 wordt in dit rapport niet beantwoord. In de Inleiding staat weliswaar dat hoofdstuk 5 antwoord geeft op deze vraag. Maar hoofdstuk 5 vat alleen samen wat in eerdere hoofdstukken al is vermeld. Een beoordeling van de relevantie is niet opgenomen. En het hoofdstuk sluit ook niet af met een conclusie op deze vraag. De conclusies onder 5.2 zijn de conclusies die horen bij hoofdstuk 4 en dus bij vraag 1.
- c. Als het antwoord op vraag 2 "nee" zou zijn (dus dat de aanbevelingen van toen nu niet meer relevant zijn) kun je je afvragen wat het voor zin heeft om vraag 1 te beantwoorden. Terugkijken naar de inzet tussen 2009 en nu kan uiteraard. Maar in plaats van terugkijken is het relevanter vooruit te kijken. En dus vast te stellen waar behoefte aan is nu en de komende jaren. Als voor die insteek was gekozen had het rapport de rol kunnen hebben van een advies aan college en raad voor de komende tijd. Nu vervalt het rapport in terugkijken en oordelen.

De teneur van het rapport

Het rapport gaat nog te veel uit van het standpunt dat de gemeente daadwerkelijk kan sturen op de woningmarkt en dat zij kan bepalen wat er wordt gebouwd. Als dat al mogelijk was, is dat in ieder geval verandert sinds de crisis. Onvoldoende klinkt door dat de gemeente zelf niet bouwt en dus afhankelijk is van de inzet van andere partijen. Het vastleggen van doelstellingen/programma's is niet voldoende. Alleen in overleg met ontwikkelende partijen kan woningbouw tot stand komen. Terecht citeert het rapport naar een tekst in het RAP (Regionaal Actie Programma): "Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij" (citaat op blz. 8 onderaan).

Uiteraard wil de gemeente dat er (zowel kwantitatief als kwalitatief) voldoende woningen worden gebouwd voor de woningbehoefte. Wat die woningbehoefte is, is duidelijk door allerlei onderzoeken en rapporten. Daarom voert de gemeente overleg met ontwikkelende partijen om tot de gewenste productie te komen. De gemeente stimuleert en faciliteert de ontwikkeling en totstandkoming van woningbouwprojecten. Maar ontwikkelende partijen besluiten uiteindelijk zelf of en wat ze bouwen. En zij nemen in hun keuzes mee de situatie op de woningmarkt, hun interpretatie over de woonwensen van woningzoekenden en uiteraard ook hun eigen bedrijfsmatige afwegingen. Zeker in de huidige moeilijke woningmarktstandigheden is het zeer lastig om met ontwikkelende partijen afspraken te maken over een planning van de woningbouw. Zij willen en kunnen zich nu niet vastleggen op toezeggingen.

Totstandkoming van het rapport

Interviews

Om dit rapport te maken heeft Companen interviews gehouden. Volgens het overzicht in bijlage 2 (blz. 33) is in totaal met 8 personen een gesprek gevoerd. Dit zijn 5 functionarissen van de gemeente (3 wethouders en 2 medewerkers) en 3 vertegenwoordigers van externe partijen.

Opmerkelijk is het volgende:

- Er is met een beperkt aantal vertegenwoordigers van externe partijen gesproken. Namelijk met 1 ontwikkelaar, 1 corporatiedirecteur en 1 makelaar. Het aantal partijen dat betrokken is bij de woningbouw en dat deelneemt aan Ontwikkelend Alkmaar is echter veel omvangrijker. Dat roept de vraag op of de input die uit de gesprekken met deze personen is gekomen representatief is voor deze partijen als totaal. In het rapport wordt dat te veel als vaststaand feit gepresenteerd. Zie blz. 22. Halverwege de 1^e alinea staat "een aantal van de externe gesprekspartners heeft de indruk dat ...". Op pagina 23 (voorlaatste alinea) staat "dit wordt door een aantal externe gesprekspartners niet herkend". Als met 3 mensen is gesproken, hoeveel is dan "een aantal van"? En is hun indruk dan ook die van de externe partijen als geheel? In dezelfde alinea op blz. 22 staat bijna aan het einde "Een van de geïnterviewden spreekt van een verslechtering in de sfeer tussen gemeente en marktpartijen". Voordat een dergelijke opmerking in het rapport wordt geciteerd is het goed na te gaan of dit een standpunt is dat door meerdere vertegenwoordigers wordt gedragen.
- Er zijn geen gesprekken gevoerd met gemeentelijke projectleiders, terwijl in het rapport op meerdere plaatsen een opmerking wordt gemaakt over hun rol en inzet. Voor de totstandkoming van deze reactie zijn zij daarom in de gelegenheid gesteld te reageren.
- Het rapport licht niet toe waarom een beperkt aantal interviews is gehouden.

Informatie waarop conclusies over gemeentelijk beleid in periode 2009-2012 zijn gebaseerd

Paragraaf 3.3 begint met de mededeling dat voor het rapport in beeld is gebracht hoe de gemeente Alkmaar de afgelopen drie jaar (2009-2012) invulling heeft gegeven aan haar regierol op het gebied van de woningbouwproductie.

In de 2^e alinea van deze paragraaf is echter vermeld dat voor conclusies over de woningbouw in deze periode "een onderscheid moet worden gemaakt tussen de effecten van de crisis en de effecten van het gemeentelijk beleid". Daarover wordt echter al direct geconcludeerd "deze twee effecten kunnen we niet exact kwantificeren". Om toch enige indicatie te hebben, zijn volgens de tekst daarom gegevens verzameld van enkele andere gemeenten (zie bijlage 1 van het rapport). Daaruit moet blijken of "de woningbouwproductie in Alkmaar afwijkt van de productie in omliggende gemeenten". En daarmee "geven we een indicatie van de effectiviteit van de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie".

Daarover de volgende opmerkingen:

- Het is ons niet duidelijk waarom in het rapport een vergelijking wordt gemaakt tussen de woningbouw/woningmarkt in Alkmaar en in andere gemeenten. Het rapport constateert zelf dat vrijwel niet is te bepalen hoe de woningbouw is beïnvloed door de crisis en hoe door het gemeentelijk beleid. Hoe kunnen dan over het gemeentelijk beleid, en over de effecten daarvan op de woningbouwproductie, verantwoorde conclusies worden getrokken?
- Om toch tot conclusies te komen, is in het rapport een vergelijking gemaakt met de woningbouw/woningmarkt in andere gemeenten. De gegevens van Alkmaar en enkele "omliggende" gemeenten zijn verzameld. Het blijkt te gaan om Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad. Dit zijn gemeenten die niet in hetzelfde woningmarktgebied liggen en dus met een andere dynamiek op de woningmarkt te maken hebben, wellicht ook met andere gemeentelijke doelen en gemeentelijk beleid.
- De gegevens die van deze gemeenten zijn verzameld, betreffen uitsluitend cijfers over het aantal opgeleverde woningen, het aantal verkochte woningen, de prijs van verkochte woningen, verhouding tussen koop en huur en dergelijke. Er is niet geïnventariseerd welk beleid in deze gemeenten is gevoerd. Ook al zijn de effecten van dat beleid (ook in die andere gemeenten) lastig te kwalificeren, ze zijn wel een wezenlijk element om enige vergelijking te kunnen maken. Dat er verschillen zijn, dat kan. Maar waardoor zijn die veroorzaakt? De cijfers alleen zeggen weinig. Waarom is dus het gemeentelijk beleid van die andere gemeenten niet geïnventariseerd? Dan had men kunnen proberen om met cijfers en beleid enige vergelijking tussen de gemeenten te maken.



- Bijlage 1 start met gegevens over koopwoningen (aantal transacties, verkoopprijzen). Dit zijn echter niet alleen de cijfers van nieuwbouw koopwoningen maar van koopwoningen in de totale voorraad. Transacties in de bestaande voorraad zijn sowieso niet afhankelijk van het gemeentelijk beleid voor nieuwbouw. Het is dan ook verkeerd om op grond van mutaties in de gehele koopvoorraad conclusies te trekken over de gevolgen van het gemeentelijk beleid voor de nieuwbouwproductie.

De inhoud van het rapport

Hieronder zijn reacties vermeld over teksten in het rapport. Steeds wordt eerst de betreffende tekst geciteerd, daarna volgt de opmerking over deze tekst.

Voorblad en schutblad

Als titel is vermeld "Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningproductie" ":

Opmerking

Dit moet zijn "Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" 2009" .

Hoofdstuk 1 (3^e alinea)

"In hoofdstuk 5 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en trekken we conclusies."

Opmerking

In hoofdstuk 5 wordt deze vraag niet beantwoord. De conclusies die in hoofdstuk 5 staan gaan alleen over de 1^e onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 2

Geen opmerkingen. Dit geeft alleen de tekst weer van het rekenkamerrapport uit 2009.

Hoofdstuk 3, blz. 5 laatste zin

"Aan de hand van de interviews hebben we de vraag beantwoord of de overige drie aanbevelingen (uit het rapport van 2009) zijn uitgevoerd"

Opmerking

Van deze drie aanbevelingen gaat er één over de gemeentelijke projectleiders (mandaat en capaciteit; zie de aanbeveling op blz. 4 onder nummer 5). Deze functionarissen en/of hun leidinggevende zijn echter niet geïnterviewd.

Hoofdstuk 3, blz. 6 over Aanpak (van het rapport)

2^e alinea zin 1 en 2: "De verkoop van woningen is door de crisis sterk teruggelopen Het gebrek aan regie van de gemeente werd aangewezen als oorzaak van achterblijvende woningbouwproductie.."

Opmerking

Wat in deze eerste twee zinnen staat (verkoop van woningen in totale voorraad en nieuwbouwproductie) heeft maar beperkt iets met elkaar te maken. Wat men (waarschijnlijk) in deze alinea wil zeggen, is de tekst vanaf de 3^e zin: "In de periode 2009-2012 moet een onderscheid gemaakt worden tussen effecten van de crisis en de effecten van gemeentelijk beleid. Deze effecten kunnen we niet kwantificeren. Met productiecijfers van andere gemeenten laten we zien wat het effect is van het gemeentelijk beleid". Kortom: de eerste twee zinnen van deze alinea kunnen vervallen.

Hoofdstuk 4, blz. 8

2^e alinea: "Plannen en Programmeren zou de leemte hebben opgevuld die op strategisch-programmatisch niveau was ontstaan"

Opmerking

Plannen en Programmeren zelf is niet bedoeld geweest om strategisch-programmatische keuzes vast te leggen. In het rapport van P&P zijn basisgegevens verzameld over Alkmaar als geheel en over de wijken. Het geeft o.a. de woningvoorraad en de bevolking in Alkmaar weer. Het is bedoeld als een eerste aanzet om te komen tot een beoordelingskader voor nieuwe woningbouwinitiatieven. Kort gezegd: als iemand zich bij de gemeente meldt met een nieuw woningbouwinitiatief, en we kijken dan met dit rapport wat er al in die wijk is en waar behoefte aan is, is dit dan een goed initiatief waaraan de gemeente medewerking wil verlenen. Het is een rapport over Alkmaar, het bevat geen gegevens over de regio.

Hoofdstuk 4, blz. 8

2^e alinea: "het onuitvoerbaar verklaren van de Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015"

Opmerking

De Regionale Woonvisie is nooit als *onuitvoerbaar* aangemerkt. In 2008 is alleen geconstateerd dat de woningbouw-aantallen die in de visie zijn genoemd in de praktijk niet zullen worden gehaald. De woonvisie gaat echter ook over andere onderwerpen.

Deze opmerking geldt ook voor de tekst op **blz. 25**: "In 2009 is afstand genomen van de Regionale Woonvisie". Dat geldt alleen voor de verwachte woningbouw-aantallen.

Hoofdstuk 4, blz. 8

2^e alinea: "Het traject (Plannen en Programmeren) leidde nooit tot besluitvorming in college en raad"

Opmerking

Plannen en Programmeren is wel degelijk in het college besproken. Op 1 februari 2011 heeft de Vakgroep Wonen een presentatie gegeven over het rapport Plannen & Programmeren in een collegespecial. Aan het college is toen de context beschreven, gemeld dat Plannen & Programmeren (mede) is bedoeld als uitwerking van het collegeprogramma en ook zijn toen de voorgestelde aanpak en vervolgacties toegelicht. Het college heeft deze informatie toen voor kennisgeving aangenomen. Kort daarna viel het college.

College en raad zijn bovendien op de hoogte gebracht over de afronding van P&P. Dat geeft Companen nu zelf ook aan. Zie blz. 7 onderaan: "In de Rapportage woningbouw van april 2011 wordt gemeld dat dit traject is afgerond." In het college is deze rapportage geagendeerd en het college heeft besloten de rapportage ter kennisname aan de raad aan te bieden.

Hoofdstuk 4, blz. 8

3^e alinea laatste zin: "Het RAP geeft echter niet aan waar deze reductie (van appartementen) moet worden gerealiseerd."

Opmerking

Het klopt dat het RAP niet aangeeft waar de reductie moet gebeuren. Dat is ook niet de rol van het RAP. Het gaat om hoe. In het RAP wordt geconstateerd dat er een over-aanbod van appartementen te verwachten is. Dat is een waarschuwing/advies/oproep voor gemeenten en ontwikkelende partijen om met elkaar in gesprek te gaan en nog eens kritisch te kijken naar de projecten die in voorbereiding zijn. Want een groot deel van de projecten met appartementen kan beter (indien mogelijk) worden omgezet naar eengezinswoningen, of pas tot realisatie worden gebracht als de marktomstandigheden en de wensen van woningzoekenden gewijzigd zijn. Plannen en Programmeren heeft al een indicatie gegeven hoe projecten met appartementen "scoren" die op korte termijn in ontwikkeling komen. Voor projecten die later gepland zijn is het aan gemeenten en ontwikkelaars om in overleg tot keuzes/afspraken te komen, rekening houdend met de constatering van over-aanbod. Op die manier ligt de verantwoordelijkheid waar die hoort: op lokaal niveau.

Hoofdstuk 4, blz. 8

4^e alinea 1e zin: "Wat precies de status is van het RAP is niet duidelijk."

Opmerking

1. De status van het RAP is wel duidelijk. Het is een uitwerking van de Provinciale Woonvisie. Het doel en de status van het RAP zijn vermeld in hoofdstuk 1 van het RAP. De colleges van de regiogemeenten hebben allemaal ingestemd met dit RAP. Daarna heeft de provincie de RAP vastgesteld.
2. De tekst die in deze alinea wordt geciteerd na de eerste zin, gaat niet over de status van het RAP maar over de status van het PORA Wonen. Het RAP is namelijk tot stand gekomen in de vergaderingen van het PORA maar dit PORA heeft geen beslissingsbevoegdheid. Het zijn de afzonderlijke gemeenten die moeten instemmen met het RAP (niet "vaststellen" want dat doet de provincie) en in hun besluitvorming over woningbouwprojecten rekening moeten houden met de constatering in het RAP. Daar gaat de geciteerde tekst over.
3. Het is opmerkelijk dat Companen nu opmerkt dat de status van het RAP niet duidelijk is. Het is namelijk Companen geweest die het RAP voor de regio Alkmaar (en ook voor de regio Kop van Noord-Holland) heeft opgesteld.

Hoofdstuk 4, blz. 9

Beoordeling

Opmerking

Onder beoordeling zijn de constatering samengevat van de voorgaande pagina's uit het evaluatierapport. Zie de opmerkingen die hierboven daarover zijn gemaakt.

Eén aanvulling:

2° alinea: "Het RAP wordt door het college aangehaald als nieuw strategisch kader, maar is dat feitelijk niet. Er worden in het RAP voor Alkmaar geen programmatische keuzes vastgelegd."

Opmerking

In het RAP staat wel degelijk aan welke woningen behoefte is de komende jaren (zie tabel 2.2. op pagina 6). Deze tabel geeft aan welke woningen het best kunnen worden toegevoegd en welke juist niet. Gecombineerd met de constatering dat er in aantal voldoende woningen in voorbereiding zijn (plancapaciteit is er voldoende, zelfs voor 30% meer woningen dan benodigd maar deze overmaat van 30% is geen probleem blijkt uit ervaringen van de afgelopen jaren) is het zaak om er voor te zorgen dat die capaciteit met de juiste woningen wordt ingevuld. De relevante werkwijze is goed verwoord in het RAP; zie de tekst die geciteerd wordt in het huidige rekenkamerrapport onderaan pagina 8. Die geeft precies weer waar het in de huidige omstandigheden om gaat: niet rigide zaken vastleggen en opleggen maar flexibel inspelen op behoeftes en mogelijkheden.

Daarnaast bevat het RAP zowel kwantitatieve als kwalitatieve afspraken over de woningbouw. Deze staan in hoofdstuk 2.4 van het RAP. In de Nota Wonen is bovendien de kwalitatieve eis opgenomen over het aandeel categorie 1 woningen dat bij nieuwbouw dient te worden gerealiseerd.

Hoofdstuk 4, blz. 9

Conclusie

Opmerking

Hier staat dat er geen strategische ambities voor de woningbouwproductie zijn geformuleerd. De vraag is echter of dat nodig was maar vooral ook of dat enig nut zou hebben gehad (daar had onderzoeksvraag 2 een antwoord op kunnen geven maar die vraag wordt in dit rapport niet beantwoord). De situatie op de woningmarkt is zeer moeilijk. Projecten komen maar mondjesmaat tot stand. Aanbieders en afnemers (vooral in de koop) lopen tegen allerlei problemen en hindernissen aan. Anders dan het formuleren van ambities, komt het voor de gemeente nu vooral aan op overleg blijven houden met ontwikkelende partijen om te horen hoe de gemeente de woningmarkt en projecten zodanig kan ondersteunen/faciliteren dat nog enige woningbouwproductie tot stand komt. Daar is de inzet op gericht. Zie o.a. het pakket met Vraaggerichte Maatregelen dat hiervoor is ingesteld en de tekst in het RAP waarnaar verwezen wordt bij de vorige opmerking.

Hoofdstuk 4, blz. 11

3° alinea halverwege: "De herziening (van de prestatie-afspraken) leidde niet tot concretisering van de afspraken, integendeel. In de afspraken werd opgenomen het nu niet mogelijk is een afspraak te maken over de kernvoorraad."

Opmerking

Er wordt in deze tekst geredeneerd alsof het vooruitschuiven van afspraken over de kernvoorraad de reden is voor het uitblijven van afspraken over nieuwbouw. Dat is niet zo want nieuwbouw en kernvoorraad zijn niet hetzelfde. Afspraken over nieuwbouw kunnen uiteraard (deels) gaan over nieuwbouw in de kernvoorraad. Maar afspraken over de kernvoorraad gaan juist voor het grootste deel over hoe wordt omgegaan met woningen in de bestaande voorraad. Welk huurbeleid gebruiken corporaties, welk verkoopbeleid? Wat heeft dat voor effect op de omvang van de kernvoorraad? Dat zijn zaken die aan bod komen bij overleg over de kernvoorraad.

Hoofdstuk 4, blz. 11

3° alinea laatste twee zinnen "Aangezien het realistische woningbouwprogramma nooit is vastgesteld, ontbreekt het de prestatieafspraken aan een concrete basis."

Opmerking

Er wordt in deze tekst geredeneerd alsof prestatie-afspraken geen bestaansrecht hebben als zij geen afspraken bevatten over de woningbouw. Dat is niet zo. Uiteraard kan de woningbouw een onderdeel zijn van prestatie-afspraken. Maar in dit geval is er voor gekozen om tijdens het overleg met corporaties over andere zaken te spreken. Deels over wonen-onderwerpen, maar er is ook gesproken over duurzaamheid en buurtgericht samenwerken.



Hoofdstuk 4, blz. 12

1^e alinea over de rapportage woningbouw "De rapportage bevat echter geen operationele doelstellingen om deze (kwantitatieve en kwalitatieve) mismatch aan te pakken."

Opmerking

Dat is ook niet het doel van de rapportages woningbouw. In de rapportages wordt een beeld geschetst van ontwikkelingen op de woningmarkt. Ze zijn niet bedoeld om daarin nieuwe doelstellingen of activiteiten aan college of raad voor te leggen. Het zijn geen beleidsnota's.

Hoofdstuk 4, blz. 12

Voorlaatste alinea: ambivalentie tussen programmabegroting en Rapportage Grote Projecten

Opmerking

In deze tekst wordt een tegenstelling aangegeven. Kort samengevat: de programmabegroting heeft het over stimuleren van de nieuwbouw in brede zin terwijl in de Rapportage Grote Projecten staat dat kritisch gekeken moet worden naar rol en werkwijze van de gemeente.

Hier is echter geen sprake van een tegenstelling. Ook al kijkt de gemeente kritisch naar haar inzet op projecten (bijvoorbeeld de vraag: moet ik dit doen of beter een ander (marktpartij)) dan nog kan de gemeente de nieuwbouw ondersteunen en stimuleren. Alleen gebeurt dat wellicht op een andere manier dan voorheen. Bovendien gaat de Rapportage Grote Projecten niet alleen over woningbouw maar over alle grote projecten die de gemeente onder haar hoede heeft. Dat constateert Comanen zelf ook op pagina 18, laatste alinea.

Hoofdstuk 4, blz. 12 en 13

Blz. 12 halverwege: gehele tekst onder Beoordeling en blz. 13 tekst onder Conclusie

Opmerking

De tekst benadrukt het belang van "meetbare operationele doelen" en benoemt als voorbeelden hiervan de aanvragen voor Van der Laan-gelden (stimuleringsgelden), de prioriteitsstelling binnen woningbouwprojecten (de 4 prioriteitsprojecten) en de jaarplannen uit Faseren en Doseran. Vervolgens wordt geconstateerd dat het college niet primair meer stuurt op het aanjagen of stimuleren van woningbouw, maar zich richt op ondersteuning van projecten die als goed of wenselijk worden beoordeeld. Dat leidt tot de conclusie dat in 2009-2011 duidelijke doelen zijn geformuleerd en in 2012-2013 niet.

De tekst heeft de teneur van "als doelen maar duidelijk geformuleerd worden, zou het beter gaan". Het zou echter beter zijn de uitkomst van deze evaluatieronde aan te geven als een constatering. Het is opmerkelijk dat in de teksten in dit rapport vrijwel voorbij wordt gegaan aan het feit dat er al enige tijd een crisis is op de woningmarkt waarvoor geen eenduidige oplossingen (meer) zijn. Welke inzet daar het beste bij past, wordt niet verteld. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 had daar wellicht wat meer duidelijkheid over kunnen geven maar die vraag wordt in het rapport niet beantwoord.

In de eerste jaren vanaf 2009 is met allerlei middelen getracht de woningbouw waar mogelijk te ondersteunen zodat die zoveel mogelijk op hetzelfde peil bleef als de jaren daarvoor. Dat is mede door de inzet van (veel) rijksgeld ook gelukt. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is duidelijk dat de crisis ingrijpender is dan we wellicht in eerste instantie wisten, dat die crisis nog wel even voortduurt, dat het rijk geen subsidieregelingen meer instelt, dat grote wijzigingen niet te verwachten zijn en de aandacht zich daarom dient te richten op kleinere initiatieven. Kijken waar er kansen liggen en die heel gericht ondersteunen. Dat is precies waar de inzet van de afgelopen tijd zich op richt. Met het aantreden van het huidige college is een wijziging ingetreden in de aanpak. Meer overlaten aan de markt, andersoortige sturing van de gemeente. Die constatering klopt. En die aanpak staat ook verwoord in de notitie Vraaggerichte Maatregelen waar de raad in 2012 mee heeft ingestemd. Die notitie is een herijking van het Pakket van maatregelen uit 2009.

Hoofdstuk 4, blz. 16

Alinea onder figuur 4.1

Opmerking

Hier wordt herhaald wat er al op pagina 12 staat. Zie de opmerking die daarover hierboven is gemaakt.

Hoofdstuk 4, blz. 17

1^e alinea: "De passage over vraaggericht bouwen in de Rapportage woningbouw van aug. 2011 illustreert deze onduidelijkheid (over wat moet worden verstaan onder Vraaggericht Bouwen).

In de paragraaf Aanbevelingen wordt gesteld dat de woningbouwprojecten beter moeten aansluiten bij de wensen van woonconsumenten. Tegelijk wordt de wenselijkheid om te schrappen in het appartementenprogramma echter sterk genuanceerd." Ter illustratie daarvan volgt dan een citaat uit de rapportage waarin kort gezegd staat dat niet alle projecten met appartementen nu herontwikkeld moeten worden omdat daar nu minder vraag naar is, want in de toekomst kan daar wel behoefte aan zijn.

Opmerking

Het rapport stelt dat niet duidelijk wordt aangegeven wat onder Vraaggericht Bouwen wordt verstaan, en ter illustratie wordt de tekst gegeven over de behoefte aan appartementen nu en in de toekomst. Die tekst over appartementen is echter duidelijk: in het woningbouwprogramma voor nu (de korte termijn) mag het aandeel appartementen minder worden, maar in de toekomst (langere termijn) kan daar wel behoefte aan zijn en moet bezien worden hoeveel van dergelijke woningen het beste gerealiseerd kunnen worden. Hier spreekt echter geen tegenstelling uit. Het geeft juist aan wat Vraaggericht Bouwen inhoudt: het woningaanbod realiseren waar op dat moment behoefte aan is. Zie ook de opmerking die hiervoor al is gemaakt over **Hoofdstuk 4, blz. 8, 3^e alinea laatste zin**.

Hoofdstuk 4, blz. 17

Voetnoot 21: "Rapportage woningbouw aug 2011: pagina's ongenummerd."

Opmerking

In deze rapportage zijn de pagina's wel genummerd.

Hoofdstuk 4, blz. 17 en verder

Paragraaf 4.4 Monitoring en evaluatie

Opmerking

Meerdere malen wordt het woord "jaarverslag" gebruikt. Waarschijnlijk wordt hier bedoeld de jaarrekening.

Hoofdstuk 4, blz. 18

3^e alinea over rapportages woningbouw (laatste zinnen): "In de twee volgende rapportages is (naar aanleiding van een enquête ...) gekozen voor een meer beknopte opzet. Hierdoor zijn ze hoofdzakelijk beschrijvend en beschouwend maar niet evaluatief. Als instrument van monitoring, evaluatie en verantwoording heeft de rapportage woningbouw daardoor aan waarde ingeboet." (staat ook onder **Conclusie op blz. 20**)

Opmerking

Het klopt dat de rapportages van na februari 2011 anders zijn opgezet dan de vorige. Er waren signalen dat de rapportages te moeilijk werden bevonden door de grote hoeveelheid informatie die zij bevatten. Dat was aanleiding tot de enquête. Die is uitgezet zowel onder medewerkers van de gemeente maar vooral ook onder raadsleden. De reacties bevestigden dat de rapportage zoveel informatie biedt dat die daardoor lastig te lezen/doorgronden is, vooral voor mensen die niet dagelijks met deze materie bezig zijn. Dit was reden tot de aanpassing. De signalen zijn nu dat de rapportage inderdaad makkelijker leesbaar is doordat het nu om informatie op hoofdlijnen gaat.

Hoofdstuk 4, blz. 18

Voorlaatste alinea over rapportages woningbouw: "Voor alle drie de rapportages geldt dat een strategisch lange termijn perspectief wordt gemist. Hierdoor is het niet duidelijk welke van de beschreven woningmarktontwikkelingen bijsturing behoeven en welke niet."

Opmerking

Niet eens met deze opmerking, als hier wordt bedoeld dat het lange termijn perspectief tot stand moet komen in de rapportages woningbouw. De rapportages geven informatie (wat is er gebouwd, wat is er te verwachten, hoe staat de woningmarkt er voor) maar zijn niet bedoeld als beleidsvormend stuk. Datzelfde geldt overigens ook voor de Rapportage Grote Projecten (in de laatste alinea van deze pagina wordt daarover dezelfde soort opmerking gemaakt als over de Rapportage woningbouw).

Hoofdstuk 4, blz. 19 en 20 tot halverwege

Op deze pagina's staan opmerkingen over de keuzes van het college. In dit memo wordt daar niet op in gegaan, want dit memo bevat de ambtelijke reactie op het rapport van Companen. Uitsluitend deze opmerking:

De notitie Vraaggerichte Maatregelen bevat operationele doelen en geeft aan dat er sprake is van een beleidswijziging. Deze notitie is besproken in de raad en die heeft hier dus kennis van kunnen nemen.



Hoofdstuk 4, blz. 20

Conclusie "De informatie die is opgenomen in de programmabegroting en het jaarverslag is zeer summier en onvolledig."

Opmerking

Het is niet duidelijk waarop de conclusie is gebaseerd dat de informatie onvolledig is. Wat is dan de norm? Begroting en rekening geven de informatie waarvan is afgesproken dat die in deze stukken wordt opgenomen (zie de KPI's).

Hoofdstuk 4, blz. 21

Eerste zin: "Onze analyse wat er met deze aanbevelingen is gebeurd, is vooral gebaseerd op de gehouden interviews."

Opmerking

Hoezo "vooral"? Op pagina 5 staat in de laatste zin dat aan de hand van de interviews is beoordeeld wat met deze aanbevelingen is gedaan. Waar is andere informatie dan vandaan gekomen?

Hoofdstuk 4, blz. 22

Tweede alinea: "is niet betrokken bij de ... evaluatie van het Pakket van Afspraken noch bij het formuleren van de nota Vraaggerichte Maatregelen."

Opmerking

De evaluatie en de nota zijn geen twee verschillende documenten. De nota Vraaggerichte maatregelen is de evaluatie/actualisatie van het Pakket van Afspraken.

Hoofdstuk 4, blz. 22

Derde alinea: "Het capaciteitsvraagstuk binnen de sector Realisatie (projectleiders) is door de woningmarktcrisis op de achtergrond geraakt. Het aantal (nieuwe) projecten is immers zeer beperkt."

Opmerking

Het klopt dat door de crisis op de woningmarkt het aantal (nieuwe) woningbouwprojecten dat door de projectleiders wordt begeleid minder is geworden. De projectleiders hebben echter niet alleen woningbouwprojecten onder hun hoede maar ook andersoortige projecten. Dat aantal is juist groter geworden en de inzet, zowel voor woningbouw als voor overige projecten, is juist geïntensiveerd. In de huidige tijd is het veel ingewikkelder geworden om tot een haalbaar plan te komen en plannen in uitvoering hebben veel meer doorlooptijd en tussentijdse aanpassing nodig dan de plannen voor 2009. Het is daarom opmerkelijk dat mandaat en capaciteit voor woningbouwprojecten (daar ging het advies over) niet nader is onderzocht.

Daarnaast deze opmerking over de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft vanaf 2009 een ontwikkelingslijn ingezet, waarbij in stappen het probleem van verkokering en stagnatie achter ons wordt gelaten. Een aantal belangrijke stappen is al daadwerkelijk gezet. In de jaren na 2009 wint het projectmatig werken en samenwerken terrein. Zo wordt de ambtelijke inbreng in projecten gekenmerkt door een toenemende bereidheid om oplossingsgericht om te gaan met de inbreng vanuit de eigen vakdiscipline. Het samengaan van de sectoren Stadsontwikkeling en Realisatie brengt vakgroepen dichter bij elkaar. Leidinggevend in deze nieuwe sector hebben geen vakinhoudelijke senioriteit meer. Medewerkers worden uitgedaagd om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. De projectleiders en projectmanagers worden vanuit verschillende plekken in de organisatie in één nieuwe afdeling Projecten en Programma's samengebracht. Als volgende stap in deze ontwikkeling wordt komende periode het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap versterkt. De projectmanager heeft dan voor de rol van klankbord en beslisser niet langer een ambtelijk opdrachtgever naast zich die ergens een functie bekleedt in het managementgebouw van de organisatie. De projectmanager functioneert straks direct onder de verantwoordelijk wethouder. Dat is de kortste en slagvaardigste lijn om de voortgang te organiseren en knelpunten op te lossen. Die samenwerking is gebaseerd op een bestuurlijke opdracht die in overleg met de directie wordt opgesteld en door het college wordt vastgesteld.

Conclusies in het rapport

Hoofdstuk 5, blz. 25

Paragraaf 5.1 Huidige relevantie van aanbevelingen

Opmerking

- Zoals hierboven al eerder vermeld, wordt de tweede onderzoeksvraag (zijn de aanbevelingen nog relevant ?) in het rapport niet beantwoord, ook niet in deze paragraaf.
- Dit onderwerp had bovendien beter in een apart hoofdstuk kunnen worden ondergebracht. Het hoort niet in het zelfde hoofdstuk als de eindconclusies over de totale onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 5, blz. 26

Paragraaf 5.2 Conclusies

Opmerking

Ten eerste: in deze paragraaf staan wel conclusies, maar dit zijn niet de antwoorden op de onderzoeksvragen. Hier zou moeten staan een ja of nee op deze vragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" uitgevoerd ?
2. Zijn deze aanbevelingen nog relevant in de huidige periode ?

Ten tweede is hieronder een reactie opgenomen over de conclusies die wel in deze paragraaf staan.

Conclusie 1

Het is goed dat geconstateerd wordt dat de gemeentelijke processen zijn verbeterd en geen grote knelpunten meer leveren.

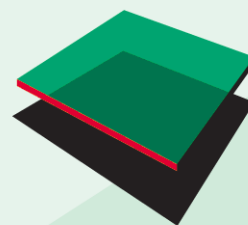
Conclusie 2 t/m 4

De conclusies die hier zijn vermeld, lijken nog uit te gaan van het uitgangspunt dat de gemeente(raad) bepaalt wat er gebouwd moet worden en dat de gemeente daarvoor alleen een strategie en/of planning hoeft vast te stellen, waarna de beoogde woningbouw tot stand komt. Onvoldoende klinkt hierin door dat de gemeente zelf niet bouwt en dat zij dus afhankelijk is van de inzet van andere partijen. Bovendien wordt voorbij gegaan aan het feit dat de woningmarkt sinds enkele jaren sterk is veranderd. Daar moet ook anders op worden ingespeeld. In het RAP is dat duidelijk verwoord (zie het citaat op blz. 8 van het rapport): "Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij."

In de eerste jaren vanaf 2009 is met allerlei middelen getracht de woningbouw waar mogelijk te ondersteunen zodat die zoveel mogelijk op hetzelfde peil bleef als de jaren daarvoor. Dat is mede door de inzet van (veel) rijksgeld ook gelukt. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is duidelijk dat de crisis ingrijpender is dan we wellicht in eerste instantie wisten, dat die crisis nog wel even voortduurt, dat het rijk geen subsidieregelingen meer instelt, dat grote wijzigingen niet te verwachten zijn en de aandacht zich daarom dient te richten op kleinere initiatieven. Kijken waar er kansen liggen en die heel gericht ondersteunen. Dat is precies waar de inzet van de afgelopen tijd zich op richt. Het is een illusie te denken dat door het stellen van harde cijfers een ander of zelfs beter resultaat zou zijn ontstaan. Met het aantreden van het huidige college is een wijziging ingetreden in de aanpak. Meer overlaten aan de markt, een andersoortige sturing van de gemeente, vraaggericht bouwen: bouwen waar behoefte aan is. Operationele doelen zijn opgenomen in de notitie Vraaggerichte Maatregelen waar de raad mee heeft ingestemd.

Conclusie 5

Deze conclusie herkennen wij niet. Ten eerste kan de gemeenteraad altijd kaders stellen als zij dat wil. Dat is in Alkmaar misschien niet gebeurd op de manier die Companen prefereert, maar het gaat te ver om te stellen dat de raad deze kaders niet kan stellen. Ten tweede zijn wij van mening dat de raad voldoende informatie krijgt om voor de kaders die zijn gesteld, te controleren welk beleid hierop wordt toegepast en waar nodig bij te sturen. Onder andere begroting, rekening, rapportage woningbouw en rapportage grote projecten, RAP, nota Vraaggerichte maatregelen bieden informatie op dat vlak.



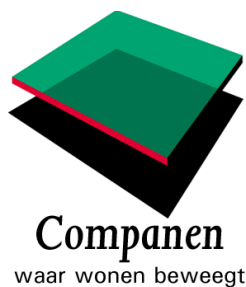
Companen

Rekenkamercommissie Alkmaar

**Evaluatie doorwerking onderzoek
"Grip op de woningbouwproductie"**

Reactie op ambtelijk wederhoor

Projectnr. 361.109



Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

Telefoon (026) 3512532
Telefax (026) 4458702

E-mail: info@companen.nl
Internet: www.companen.nl

Rekenkamercommissie Alkmaar

Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie"

Reactie op ambtelijk wederhoor

1. Inleiding

Wij ontvingen het ambtelijke wederhoor op ons onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie. Hierin geeft de ambtelijke organisatie haar reactie op het onderzoeksrapport 'Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie"'. Wij geven in deze notitie een reactie op deze opmerkingen.

In het tweede deel van onze reactie gaan we punt voor punt in op de inhoudelijke opmerkingen. Wij hebben de opmerkingen voorzien van kopjes die corresponderen met de kopjes boven de gemaakte opmerkingen in de bijlage bij de brief van de directie aan de rekenkamercommissie. Onze reactie hebben we voorzien van een nummering waarnaar wij bij de beantwoording op verschillende plekken naar verwijzen.

De directie maakt drie algemene opmerkingen die in de bijlage verder worden uitgewerkt. De directie mist een eenduidig 'ja' of 'nee' als antwoord op de onderzoeksvragen. Verder constateert de directie terecht dat maar met een beperkt aantal personen is gesproken bij het opstellen van het rapport. De directie heeft het gevoel dat in het rapport teveel wordt uitgegaan dat de gemeente nog kan sturen in de woningbouwproductie. Het rapport houdt in dat opzicht volgens de directie te weinig rekening met de gewijzigde marktomstandigheden. Aangezien deze opmerkingen in de bijlage allemaal meer uitgebreid worden toegelicht, hebben we onze reactie daarop gegeven in het volgende hoofdstuk.

2. Reacties puntsgewijs

1.

De vragen die het rapport moet beantwoorden

Wat het doel is van het rapport staat in Hoofdstuk 1 Inleiding en in paragraaf 3.1 Vraagstelling.

Namelijk antwoord geven op deze twee vragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" uitgevoerd ?
2. Zijn deze aanbevelingen nog relevant in de huidige periode ?

Drie opmerkingen hierover.

- a. In hoofdstuk 5 Conclusies wordt wel iets gezegd over hoe het er nu bij de gemeente voor staat (zie paragraaf 5.2) maar een duidelijk overall ja of nee op de eerste onderzoeksvraag is hier niet opgenomen. Hoofdstuk 4 geeft wel een conclusie voor elke aanbeveling afzonderlijk.
- b. Vraag 2 wordt in dit rapport niet beantwoord. In de Inleiding staat weliswaar dat hoofdstuk 5 antwoord geeft op deze vraag. Maar hoofdstuk 5 vat alleen samen wat in eerdere hoofdstukken al is vermeld. Een beoordeling van de relevantie is niet opgenomen. En het hoofdstuk sluit ook niet af met een conclusie op deze vraag. De conclusies onder 5.2 zijn de conclusies die horen bij hoofdstuk 4 en dus bij vraag 1.
- c. Als het antwoord op vraag 2 "nee" zou zijn (dus dat de aanbevelingen van toen nu niet meer relevant zijn) kun je je afvragen wat het voor zin heeft om vraag 1 te beantwoorden. Terugkijken naar de inzet tussen 2009 en nu kan uiteraard. Maar in plaats van terugkijken is het relevanter vooruit te kijken. En dus vast te stellen waar behoefte aan is nu en de komende jaren. Als voor die insteek was gekozen had het rapport de rol kunnen hebben van een advies aan college en raad voor de komende tijd. Nu vervalt het rapport in terugkijken en oordelen.

Reactie:

- a. *Een eenduidig 'ja' of 'nee' op de eerste onderzoeksvraag kan niet worden gegeven. Dit is ook niet de bedoeling van deze vraag. In hoofdstuk 4 wordt per aanbeveling nagegaan wat ermee is gedaan.*

Het antwoord op de eerste vraag is ja. In 2012 zijn de marktomstandigheden weliswaar anders dan in 2009, maar sturing op strategische en operationele doelen is nog altijd zinvol. Op dit moment blijven er een hoop zaken onduidelijk als het gaat om de doelen waarop de gemeente stuurt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vragen als:

- *Wil Alkmaar de eigen bevolkingsaanwas op middellange en lange termijn volledig faciliteren?*
 - *Wil Alkmaar nieuwe groepen woningzoekenden aantrekken (overloop van de Metropoolregio, studenten en jongeren, specifieke inkomensgroepen, etc.)?*
 - *Wat zijn de kwantitatieve en kwalitatieve consequenties van deze keuzes voor het gewenste woningbouwprogramma voor de komende tien jaar?*
 - *Voor welke groepen woningzoekenden wil Alkmaar nieuwe woningen bouwen en voor welke groepen is er voldoende aanbod in de bestaande woningvoorraad?*
 - *Wat zijn de ruimtelijke consequenties van deze keuzes?*
 - *Welke resultaten wil Alkmaar boeken in de samenwerking met gemeenten in de regio waar het gaat om de huisvesting van verschillende groepen woningzoekenden?*
 - *Etc.*
- b. *Ook de aanbevelingen uit het rapport Grip op de woningbouwproductie uit 2009 met betrekking tot de werkwijze rondom projecten blijven relevant, zij het dat deze aanbevelingen*

zijn uitgevoerd en zich hier dus geen knelpunten meer voordoen. Op dit punt zullen we het rapport aanvullen.

- c. *In de aanbevelingen bij het rapport is een groot aantal vragen opgenomen die zouden kunnen/moeten worden beantwoord om duidelijkheid te verschaffen over de gemeentelijke strategie gericht op de toekomst. In dat opzicht doet het rapport meer dan 'achteruit kijken', hoewel dat laatste de opdracht was van het onderzoek.*

2.

De teneur van het rapport

Het rapport gaat nog te veel uit van het standpunt dat de gemeente daadwerkelijk kan sturen op de woningmarkt en dat zij kan bepalen wat er wordt gebouwd. Als dat al mogelijk was, is dat in ieder geval verandert sinds de crisis. Onvoldoende klinkt door dat de gemeente zelf niet bouwt en dus afhankelijk is van de inzet van andere partijen. Het vastleggen van doelstellingen/programma's is niet voldoende. Alleen in overleg met ontwikkelende partijen kan woningbouw tot stand komen. Terecht citeert het rapport naar een tekst in het RAP (Regionaal Actie Programma): "Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij" (citaat op blz. 8 onderaan).

Uiteraard wil de gemeente dat er (zowel kwantitatief als kwalitatief) voldoende woningen worden gebouwd voor de woningbehoefte. Wat die woningbehoefte is, is duidelijk door allerlei onderzoeken en rapporten. Daarom voert de gemeente overleg met ontwikkelende partijen om tot de gewenste productie te komen. De gemeente stimuleert en faciliteert de ontwikkeling en totstandkoming van woningbouwprojecten. Maar ontwikkelende partijen besluiten uiteindelijk zelf of en wat ze bouwen. En zij nemen in hun keuzes mee de situatie op de woningmarkt, hun interpretatie over de woonwensen van woningzoekenden en uiteraard ook hun eigen bedrijfsmatige afwegingen. Zeker in de huidige moeilijke woningmarktomstandigheden is het zeer lastig om met ontwikkelende partijen afspraken te maken over een planning van de woningbouw. Zij willen en kunnen zich nu niet vastleggen op toezeggingen.

Reactie:

Vanzelfsprekend heeft de economische en woningbouwcrisis gevolgen voor de mogelijkheden voor sturing door de gemeente. In hoofdstuk 5 schrijven we: 'Het is op zichzelf begrijpelijk dat het college er op dit moment niet voor kiest harde kwantitatieve doelen te formuleren. Het is de komende jaren immers nog zeer ongewis in hoeverre geprognosticeerde vraag naar woningen ook daadwerkelijk wordt omgezet in transacties.' Wel tekenen we hierbij aan dat het feit dat sturen op kwantiteit op dit moment lastig is, niet betekent dat er geen noodzaak is om een visie te hebben op een langere termijn waarop beslissingen kunnen worden gebaseerd met betrekking tot (her)programmering binnen projecten, doelgroepen, locaties, etc. Hiermee is overigens niet gezegd dat de gemeente in programmeringsvraagstukken de verkeerde keuzes maakt. Deze zijn alleen niet gebaseerd op een duidelijke visie; een 'stip op de horizon'. Wij constateren dat dit kaderstelling door de gemeenteraad bemoeilijkt. Overigens maakt het feit dat de gemeente zelf weinig grondposities in bezit heeft, sturing in zekere zin makkelijker. Financiële belangen overheersen in Alkmaar veel minder dan in veel andere gemeente de discussie over woningbouw.

3.

Interviews

Om dit rapport te maken heeft Companen interviews gehouden. Volgens het overzicht in bijlage 2 (blz. 33) is in totaal met 8 personen een gesprek gevoerd. Dit zijn 5 functionarissen van de gemeente (3 wethouders en 2 medewerkers) en 3 vertegenwoordigers van externe partijen.

Opmerkelijk is het volgende:

- Er is met een beperkt aantal vertegenwoordigers van externe partijen gesproken. Namelijk met 1 ontwikkelaar, 1 corporatiedirecteur en 1 makelaar. Het aantal partijen dat betrokken is bij de woningbouw en dat deelneemt aan Ontwikkelen Alkmaar is echter veel omvangrijker. Dat roept de vraag op of de input die uit de gesprekken met deze personen is gekomen representatief is voor deze partijen als totaal. In het rapport wordt dat te veel als vaststaand feit gepresenteerd. Zie blz. 22. Halverwege de 1^e alinea staat “een aantal van de externe gesprekspartners heeft de indruk dat ...”. Op pagina 23 (voorlaatste alinea) staat “dit wordt door een aantal externe gesprekspartners niet herkend”. Als met 3 mensen is gesproken, hoeveel is dan “een aantal van”? En is hun indruk dan ook die van de externe partijen als geheel? In dezelfde alinea op blz. 22 staat bijna aan het einde “Een van de geïnterviewden spreekt van een verslechtering in de sfeer tussen gemeente en marktpartijen”. Voordat een dergelijke opmerking in het rapport wordt geciteerd is het goed na te gaan of dit een standpunt is dat door meerdere vertegenwoordigers wordt gedragen.
- Er zijn geen gesprekken gevoerd met gemeentelijke projectleiders, terwijl in het rapport op meerdere plaatsen een opmerking wordt gemaakt over hun rol en inzet. Voor de totstandkoming van deze reactie zijn zij daarom in de gelegenheid gesteld te reageren.
- Het rapport licht niet toe waarom een beperkt aantal interviews is gehouden.

Reactie:

Het is terecht dat het aantal gehouden interviews beperkt is geweest. De uitkomsten daarvan kunnen inderdaad niet zondermeer als representatief worden gepresenteerd. Wij zullen dit in paragraaf 3.3 nog eens expliciet benadrukken. Er is gekozen voor een beperkt aantal interviews omdat het onderzoek het karakter heeft van een quick scan. Het was niet de intentie van de rekenkamercommissie om het onderzoek Grip op de woningbouwproductie uit 2009 over te doen.

Projectleiders zijn niet gesproken, wel is er gesproken met twee ambtenaren van de gemeente die informatie hebben gegeven over de interne werkwijze.

Ondanks het beperkte aantal interviews denken wij voldoende beeld te hebben gekregen om de conclusies te trekken zoals die in hoofdstuk 5 zijn verwoord.

4.

Informatie waarop conclusies over gemeentelijk beleid over de periode 2009-2012 zijn gebaseerd

Paragraaf 3.3 begint met de mededeling dat voor het rapport in beeld is gebracht hoe de gemeente Alkmaar de afgelopen drie jaar (2009-2012) invulling heeft gegeven aan haar regierol op het gebied van de woningbouwproductie.

In de 2^e alinea van deze paragraaf is echter vermeld dat voor conclusies over de woningbouw in deze periode “een onderscheid moet worden gemaakt tussen de effecten van de crisis en de effecten van het gemeentelijk beleid”. Daarover wordt echter al direct geconcludeerd “deze twee effecten kunnen we niet exact kwantificeren”. Om toch enige indicatie te hebben, zijn volgens de tekst daarom gegevens verzameld van enkele andere gemeenten (zie bijlage 1 van het rapport). Daaruit moet

blijken of “de woningbouwproductie in Alkmaar afwijkt van de productie in omliggende gemeenten”. En daarmee “geven we een indicatie van de effectiviteit van de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie”.

Daarover de volgende opmerkingen:

- Het is ons niet duidelijk waarom in het rapport een vergelijking wordt gemaakt tussen de woningbouw/woningmarkt in Alkmaar en in andere gemeenten. Het rapport constateert zelf dat vrijwel niet is te bepalen hoe de woningbouw is beïnvloed door de crisis en hoe door het gemeentelijk beleid. Hoe kunnen dan over het gemeentelijk beleid, en over de effecten daarvan op de woningbouwproductie, verantwoorde conclusies worden getrokken ?
- Om toch tot conclusies te komen, is in het rapport een vergelijking gemaakt met de woningbouw/woningmarkt in andere gemeenten. De gegevens van Alkmaar en enkele “omliggende” gemeenten zijn verzameld. Het blijkt te gaan om Beverwijk, Haarlem, Hoorn en Zaanstad. Dit zijn gemeenten die niet in hetzelfde woningmarktgebied liggen en dus met een andere dynamiek op de woningmarkt te maken hebben, wellicht ook met andere gemeentelijke doelen en gemeentelijk beleid.
- De gegevens die van deze gemeenten zijn verzameld, betreffen uitsluitend cijfers over het aantal opgeleverde woningen, het aantal verkochte woningen, de prijs van verkochte woningen, verhouding tussen koop en huur en dergelijke. Er is niet geïnteriseerd welk beleid in deze gemeenten is gevoerd. Ook al zijn de effecten van dat beleid (ook in die andere gemeenten) lastig te kwalificeren, ze zijn wel een wezenlijk element om enige vergelijking te kunnen maken. Dat er verschillen zijn, dat kan. Maar waardoor zijn die veroorzaakt ? De cijfers alleen zeggen weinig. Waarom is dus het gemeentelijk beleid van die andere gemeenten niet geïnteriseerd ? Dan had men kunnen proberen om met cijfers en beleid enige vergelijking tussen de gemeenten te maken.
- Bijlage 1 start met gegevens over koopwoningen (aantal transacties, verkoopprijzen). Dit zijn echter niet alleen de cijfers van nieuwbouw koopwoningen maar van koopwoningen in de totale voorraad. Transacties in de bestaande voorraad zijn sowieso niet afhankelijk van het gemeentelijk beleid voor nieuwbouw. Het is dan ook verkeerd om op grond van mutaties in de gehele koopvoorraad conclusies te trekken over de gevolgen van het gemeentelijk beleid voor de nieuwbouwproductie.

Reactie:

In het rapport wordt een vergelijking gemaakt met enkele andere gemeenten om een beeld te krijgen van de effecten van de aanpak die Alkmaar in 2008/2009 heeft ingezet met betrekking tot de regie op de woningmarkt. Deze vergelijking geeft slechts een indicatie van het succes van de aanpak (zie paragraaf 3.3). Overigens laten deze cijfers zien dat Alkmaar in tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten in 2010 geen 'dip' heeft meegemaakt in de woningbouwproductie. Dit is een sterke indicatie voor het succes van de gevolgde aanpak. Een uitgebreide benchmark van het woningbouwbeleid van de gemeenten zou interessante informatie kunnen opleveren, maar valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Het is correct dat in Bijlage 1 wordt gekeken naar het aantal transacties en de transactieprijzen van alle woningen (en niet alleen van nieuwbouwwoningen). Deze cijfers zijn dan ook vooral bedoeld om de ontwikkelingen op de woningmarkt te laten zien. Onder de kop 'Nieuwbouwproductie sinds 2009' zoomen we in op de nieuwbouw.

Voorblad en schutblad

Als titel is vermeld "Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningproductie" ":

Opmerking

Dit moet zijn "Evaluatie doorwerking onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" 2009".

Reactie:

Dit is aangepast.

6.

Hoofdstuk 1, 3e alinea

"In hoofdstuk 5 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en trekken we conclusies."

Opmerking

In hoofdstuk 5 wordt deze vraag niet beantwoord. De conclusies die in hoofdstuk 5 staan gaan alleen over de 1^e onderzoeksvraag.

Reactie:

Zie antwoord op vraag 1b.

7.

Hoofdstuk 3, pag. 5, laatste zin

"Aan de hand van de interviews hebben we de vraag beantwoord of de overige drie aanbevelingen (uit het rapport van 2009) zijn uitgevoerd"

Opmerking

Van deze drie aanbevelingen gaat er één over de gemeentelijke projectleiders (mandaat en capaciteit; zie de aanbeveling op blz. 4 onder nummer 5). Deze functionarissen en/of hun leidinggevende zijn echter niet geïnterviewd.

Reactie:

Zie antwoord op vraag 3.

8.

Hoofdstuk 3, pag. 6, over de aanpak van het rapport

2^e alinea zin 1 en 2: "De verkoop van woningen is door de crisis sterk teruggelopen Het gebrek aan regie van de gemeente werd aangewezen als oorzaak van achterblijvende woningbouwproductie.."

Opmerking

Wat in deze eerste twee zinnen staat (verkoop van woningen in totale voorraad en nieuwbouwproductie) heeft maar beperkt iets met elkaar te maken. Wat men (waarschijnlijk) in deze alinea wil zeggen, is de tekst vanaf de 3^e zin: "In de periode 2009-2012 moet een onderscheid gemaakt worden tussen effecten van de crisis en de effecten van gemeentelijk beleid. Deze effecten kunnen we niet kwantificeren. Met productiecijfers van andere gemeenten laten we zien wat het effect is van het gemeentelijk beleid". Kortom: de eerste twee zinnen van deze alinea kunnen vervallen.

Reactie:

De eerste twee zinnen geven aan dat er voor 2009 sprake was van tegenvallende woningbouwproductie en dat die het gevolg was van een gebrek aan regie door de gemeente. Na 2009 is er opnieuw sprake van tegenvallende productiecijfers, maar speelt de woningmarktcrisis

een belangrijke rol. Met deze zinnen geven we aan waarom het van belang is bij het beoordelen van de effecten van beleid beide elementen te betrekken.

9.

Hoofdstuk 4, pag. 8

2^e alinea: "Plannen en Programmeren zou de leemte hebben opgevuld die op strategisch-programmatisch niveau was ontstaan"

Opmerking

Plannen en Programmeren zelf is niet bedoeld geweest om strategisch-programmatische keuzes vast te leggen. In het rapport van P&P zijn basisgegevens verzameld over Alkmaar als geheel en over de wijken. Het geeft o.a. de woningvoorraad en de bevolking in Alkmaar weer. Het is bedoeld als een eerste aanzet om te komen tot een beoordelingskader voor nieuwe woningbouwinitiatieven. Kort gezegd: als iemand zich bij de gemeente meldt met een nieuw woningbouwinitiatief, en we kijken dan met dit rapport wat er al in die wijk is en waar behoefte aan is, is dit dan een goed initiatief waaraan de gemeente medewerking wil verlenen. Het is een rapport over Alkmaar, het bevat geen gegevens over de regio.

Reactie:

Het project Plannen en Programmeren was – in ieder geval tot februari 2011 – wel degelijk bedoeld om strategisch-programmatische keuzes vast te leggen. Over het project schreef de gemeente in februari 2011 in de Woningbouw Rapportage: 'Dit is een traject waarbij de woningbehoefte op lange termijn is vertaald in een reële planning en programmering, zoveel mogelijk op wijkniveau. Dit is een sturingsmiddel ten aanzien van woningbouwplannen, waardoor er zicht wordt gekregen op de juiste match tussen vraag en aanbod binnen de gewenste ontwikkelrichting van de stad. Dit product is een richtinggevend kader dat ook de lange termijn doelen betreft bij de realisatie van woningbouwplannen'.

10.

Hoofdstuk 4, pag. 8

2^e alinea: "het onuitvoerbaar verklaren van de Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015"

Opmerking

De Regionale Woonvisie is nooit als *onuitvoerbaar* aangemerkt. In 2008 is alleen geconstateerd dat de woningbouw-aantallen die in de visie zijn genoemd in de praktijk niet zullen worden gehaald. De woonvisie gaat echter ook over andere onderwerpen.

Deze opmerking geldt ook voor de tekst op **blz. 25**: "In 2009 is afstand genomen van de Regionale Woonvisie". Dat geldt alleen voor de verwachte woningbouw-aantallen.

Reactie:

Deze opmerking is terecht. We passen de betreffende zinsneden aan.

11.

Hoofdstuk 4, pag. 8

2^e alinea: "Het traject (Plannen en Programmeren) leidde nooit tot besluitvorming in college en raad"

Opmerking

Plannen en Programmeren is wel degelijk in het college besproken. Op 1 februari 2011 heeft de Vakgroep Wonen een presentatie gegeven over het rapport Plannen & Programmeren in een collegespecial. Aan het college is toen de context beschreven, gemeld dat Plannen & Programmeren (mede) is bedoeld als uitwerking van het collegeprogramma en ook zijn toen de voorgestelde aanpak

en vervolgacties toegelicht. Het college heeft deze informatie toen voor kennisgeving aangenomen. Kort daarna viel het college.

College en raad zijn bovendien op de hoogte gebracht over de afronding van P&P. Dat geeft Companen nu zelf ook aan. Zie blz. 7 onderaan: "In de Rapportage woningbouw van april 2011 wordt gemeld dat dit traject is afgerond." In het college is deze rapportage geagendeerd en het college heeft besloten de rapportage ter kennisname aan de raad aan te bieden.

Reactie:

Wij constateren dat over Plannen en Programmeren geen besluitvorming heeft plaatsgevonden in college en raad. In de ambtelijke reactie wordt dit bevestigd. Het college heeft de informatie ter kennisgeving aangenomen, de raad is op de hoogte gebracht. Plannen en Programmeren heeft daardoor nooit – zoals aanvankelijk bedoeld – de status gekregen van beleid of van een programmatisch kader.

12.

Hoofdstuk 4, pag. 8

3^e alinea laatste zin: "Het RAP geeft echter niet aan waar deze reductie (van appartementen) moet worden gerealiseerd."

Opmerking

Het klopt dat het RAP niet aangeeft waar de reductie moet gebeuren. Dat is ook niet de rol van het RAP. Het gaat om hoe. In het RAP wordt geconstateerd dat er een over-aanbod van appartementen te verwachten is. Dat is een waarschuwing/advies/oproep voor gemeenten en ontwikkelende partijen om met elkaar in gesprek te gaan en nog eens kritisch te kijken naar de projecten die in voorbereiding zijn. Want een groot deel van de projecten met appartementen kan beter (indien mogelijk) worden omgezet naar eengezinswoningen, of pas tot realisatie worden gebracht als de marktomstandigheden en de wensen van woningzoekenden gewijzigd zijn. Plannen en Programmeren heeft al een indicatie gegeven hoe projecten met appartementen "scoren" die op korte termijn in ontwikkeling komen. Voor projecten die later gepland zijn is het aan gemeenten en ontwikkelaars om in overleg tot keuzes/afspraken te komen, rekening houdend met de constatering van over-aanbod. Op die manier ligt de verantwoordelijkheid waar die hoort: op lokaal niveau.

Reactie:

In deze paragraaf wordt geen oordeel uitgesproken over de analyses die in het RAP zijn beschreven (en waarin een overschot aan geprogrammeerde appartementen wordt geconstateerd in de regio). Wel constateren wij dat het college het RAP als strategisch kader aanduidt, terwijl het dat volgens ons niet is. Daarvoor is het niet concreet genoeg in zijn consequenties voor woningbouwprogrammering in de gemeenten. Er is vooralsnog geen vastgesteld kader als lokale invulling van de in het RAP gemaakt afspraken. Dat die verantwoordelijkheid op lokaal niveau hoort, onderschrijven we.

13.

Hoofdstuk 4, pag. 8

4^e alinea 1e zin: "Wat precies de status is van het RAP is niet duidelijk."

Opmerking

1. De status van het RAP is wel duidelijk. Het is een uitwerking van de Provinciale Woonvisie. Het doel en de status van het RAP zijn vermeld in hoofdstuk 1 van het RAP. De colleges van de regiogemeenten hebben allemaal ingestemd met dit RAP. Daarna heeft de provincie de RAP vastgesteld.

2. De tekst die in deze alinea wordt geciteerd na de eerste zin, gaat niet over de status van het RAP maar over de status van het PORA Wonen. Het RAP is namelijk tot stand gekomen in de vergaderingen van het PORA maar dit PORA heeft geen beslissingsbevoegdheid. Het zijn de afzonderlijke gemeenten die moeten instemmen met het RAP (niet “vaststellen” want dat doet de provincie) en in hun besluitvorming over woningbouwprojecten rekening moeten houden met de constatering in het RAP. Daar gaat de geciteerde tekst over.
3. Het is opmerkelijk dat Companen nu opmerkt dat de status van het RAP niet duidelijk is. Het is namelijk Companen geweest die het RAP voor de regio Alkmaar (en ook voor de regio Kop van Noord-Holland) heeft opgesteld.

Hoofdstuk 4, pag. 9

Beoordeling

Opmerking

Onder beoordeling zijn de constatering samengevat van de voorgaande pagina's uit het evaluatierapport. Zie de opmerkingen die hierboven daarover zijn gemaakt.

Reactie:

De ambtelijke reactie op dit punt is terecht. De status van het RAP is duidelijk (nl. een uitwerking van de provinciale Woonvisie). Wat bedoeld is, is dat niet duidelijk is op welke wijze het RAP sturend zal zijn in de woningbouwprogrammering in Alkmaar. We passen het rapport op dit punt aan.

14.

Hoofdstuk 4, pag. 9

Eén aanvulling:

2^e alinea: “Het RAP wordt door het college aangehaald als nieuw strategisch kader, maar is dat feitelijk niet. Er worden in het RAP voor Alkmaar geen programmatische keuzes vastgelegd.”

Opmerking

In het RAP staat wel degelijk aan welke woningen behoefte is de komende jaren (zie tabel 2.2. op pagina 6). Deze tabel geeft aan welke woningen het best kunnen worden toegevoegd en welke juist niet. Gecombineerd met de constatering dat er in aantal voldoende woningen in voorbereiding zijn (plancapaciteit is er voldoende, zelfs voor 30% meer woningen dan benodigd maar deze overmaat van 30% is geen probleem blijkt uit ervaringen van de afgelopen jaren) is het zaak om er voor te zorgen dat die capaciteit met de juiste woningen wordt ingevuld. De relevante werkwijze is goed verwoord in het RAP; zie de tekst die geciteerd wordt in het huidige rekenkamerrapport onderaan pagina 8. Die geeft precies weer waar het in de huidige omstandigheden om gaat: niet rigide zaken vastleggen en opleggen maar flexibel inspelen op behoeftes en mogelijkheden.

Daarnaast bevat het RAP zowel kwantitatieve als kwalitatieve afspraken over de woningbouw. Deze staan in hoofdstuk 2.4 van het RAP. In de Nota Wonen is bovendien de kwalitatieve eis opgenomen over het aandeel categorie 1 woningen dat bij nieuwbouw dient te worden gerealiseerd.

Reactie:

Het is correct dat in het RAP veel kaders worden beschreven voor het regionale woningbouwprogramma. Wat in het RAP ontbreekt (en ook lokaal zou moeten worden ingevuld) is welke consequenties deze kaders hebben voor het lokale woningmarktbeleid in Alkmaar. In tabel 2.8 op pagina 10 van het RAP is zichtbaar dat Alkmaar een flinke 'onderplanning' heeft (mede als gevolg van het grote aantal verwachte onttrekkingen). Wetende dat Alkmaar niet zal kunnen voorzien in de geprognosticeerde vraag, is het des te meer van belang te bepalen op

welke doelgroepen het (beperkte) woningbouwprogramma zich zou moeten richten. Daarbij kunnen tal van overwegingen meespelen: sociale (i.v.m. herstructurering), economische, stedenbouwkundige, etc. Deze lokale uitwerking missen wij vooralsnog. Het RAP zelf heeft een te hoog aggregatieniveau om te kunnen worden gezien als een programmatisch kader voor de gemeente Alkmaar.

15.

Hoofdstuk 4, pag. 9

Conclusie

Opmerking

Hier staat dat er geen strategische ambities voor de woningbouwproductie zijn geformuleerd. De vraag is echter of dat nodig was maar vooral ook of dat enig nut zou hebben gehad (daar had onderzoeksvraag 2 een antwoord op kunnen geven maar die vraag wordt in dit rapport niet beantwoord). De situatie op de woningmarkt is zeer moeilijk. Projecten komen maar mondjesmaat tot stand. Aanbieders en afnemers (vooral in de koop) lopen tegen allerlei problemen en hindernissen aan. Anders dan het formuleren van ambities, komt het voor de gemeente nu vooral aan op overleg blijven houden met ontwikkelende partijen om te horen hoe de gemeente de woningmarkt en projecten zodanig kan ondersteunen/faciliteren dat nog enige woningbouwproductie tot stand komt. Daar is de inzet op gericht. Zie o.a. het pakket met Vraaggerichte Maatregelen dat hiervoor is ingesteld en de tekst in het RAP waarnaar verwezen wordt bij de vorige opmerking.

Reactie:

Wij zijn van mening dat het weldegelijk nut heeft om strategische ambities te formuleren in deze tijd. Het zal daarbij niet primair gaan om productiedoelen, maar wel om doelen met betrekking tot de kwalitatieve invulling van het woningbouwprogramma. Op die manier kan de gemeente sturen op ontwikkelingen op de woningmarkt op langere termijn. Bouwen waar op dit moment vraag naar is, is niet per definitie in het belang van de stad op langere termijn (denk aan de evenwichtige bevolkingssamenstelling in wijken of aan het economisch draagvlak voor winkels en voorzieningen). De woningmarktcrisis is eindig en voorlopig is er nog sprake van bevolkingsgroei in Alkmaar en in de regio. Sturen aan de hand van een lange termijnvisie kan tot gevolg hebben dat er in gevallen voor wordt gekozen niet te bouwen waar op dit moment behoefte aan is, maar te wachten met bouwen tot er weer markt is voor een programma waaraan in de toekomst behoefte zal zijn.

16.

Hoofdstuk 4, pag. 11

3^e alinea halverwege: “De herziening (van de prestatie-afspraken) leidde niet tot concretisering van de afspraken, integendeel. In de afspraken werd opgenomen het nu niet mogelijk is een afspraak te maken over de kernvoorraad.”

Opmerking

Er wordt in deze tekst geredeneerd alsof het vooruitschuiven van afspraken over de kernvoorraad de reden is voor het uitblijven van afspraken over nieuwbouw. Dat is niet zo want nieuwbouw en kernvoorraad zijn niet hetzelfde. Afspraken over nieuwbouw kunnen uiteraard (deels) gaan over nieuwbouw in de kernvoorraad. Maar afspraken over de kernvoorraad gaan juist voor het grootste deel over hoe wordt omgegaan met woningen in de bestaande voorraad. Welk huurbeleid gebruiken corporaties, welk verkoopbeleid? Wat heeft dat voor effect op de omvang van de kernvoorraad? Dat zijn zaken die aan bod komen bij overleg over de kernvoorraad.

Reactie:

De aangehaalde zinsnede over de kernvoorraad is bedoeld als illustratie van het feit dat het op dit moment niet lukt om operationele doelen vast te leggen in prestatieafspraken met de corporaties. Het is terecht dat 'kernvoorraad' iets anders is dan 'nieuwbouw'. Wij zullen deze zin daarom schrappen.

17.

Hoofdstuk 4, pag. 11

3^e alinea laatste twee zinnen “Aangezien het realistische woningbouwprogramma nooit is vastgesteld, ontbreekt het de prestatieafspraken aan een concrete basis.”

Opmerking

Er wordt in deze tekst geredeneerd alsof prestatie-afspraken geen bestaansrecht hebben als zij geen afspraken bevatten over de woningbouw. Dat is niet zo. Uiteraard kan de woningbouw een onderdeel zijn van prestatie-afspraken. Maar in dit geval is er voor gekozen om tijdens het overleg met corporaties over andere zaken te spreken. Deels over wonen-onderwerpen, maar er is ook gesproken over duurzaamheid en buurtgericht samenwerken.

Reactie:

Deze opmerking is terecht. We passen de tekst aan.

18.

Hoofdstuk 4, pag. 12

1^e alinea over de rapportage woningbouw “De rapportage bevat echter geen operationele doelstellingen om deze (kwantitatieve en kwalitatieve) mismatch aan te pakken.”

Opmerking

Dat is ook niet het doel van de rapportages woningbouw. In de rapportages wordt een beeld geschetst van ontwikkelingen op de woningmarkt. Ze zijn niet bedoeld om daarin nieuwe doelstellingen of activiteiten aan college of raad voor te leggen. Het zijn geen beleidsnota's.

Reactie:

De gemeente maakt het bouwen van woningen mogelijk door hiervoor bestemmingsplannen op te stellen, afspraken te maken met ontwikkelaars, afspraken te maken met corporaties, etc. De gemeente regie voert op deze manier regie opdat de woningbouwproductie aansluit bij de vraag naar woningen nu en in de toekomst en bijdraagt aan het sociaal, ruimtelijk en economisch functioneren van de stad. Met de Rapportages Woningbouw geeft het college meer dan een beeld van ontwikkelingen op de woningmarkt; zij legt hierin tevens verantwoording af over de gemeentelijke regie op de woningbouwproductie/-programmering. Als blijkt dat ontwikkelingen - met of zonder goede redenen - anders lopen dan verwacht en bedoeld, vraagt dat om bijsturing: op de doelen of op de ingezette instrumenten. Het college geeft in de aangehaalde passage ook aan over de geconstateerde 'mismatch' in gesprek te willen met ontwikkelaars. Onze opmerking in het rapport heeft betrekking op het feit dat het college aan deze besprekingen geen duidelijke doelen koppelt.

19.

Hoofdstuk 4, pag. 12

Voorlaatste alinea: ambivalentie tussen programmabegroting en Rapportage Grote Projecten

Opmerking

In deze tekst wordt een tegenstelling aangegeven. Kort samengevat: de programmabegroting heeft het over stimuleren van de nieuwbouw in brede zin terwijl in de Rapportage Grote Projecten staat dat kritisch gekeken moet worden naar rol en werkwijze van de gemeente.

Hier is echter geen sprake van een tegenstelling. Ook al kijkt de gemeente kritisch naar haar inzet op projecten (bijvoorbeeld de vraag: moet ik dit doen of beter een ander (marktpartij)) dan nog kan de gemeente de nieuwbouw ondersteunen en stimuleren. Alleen gebeurt dat wellicht op een andere manier dan voorheen. Bovendien gaat de Rapportage Grote Projecten niet alleen over woningbouw maar over alle grote projecten die de gemeente onder haar hoede heeft. Dat constateert Companen zelf ook op pagina 18, laatste alinea.

Reactie:

Vanzelfsprekend kijkt de gemeente voortdurend naar de eigen inzet bij projecten. De gemeente maakt de ontwikkeling van projecten mogelijk en voert regie op de uitvoering daarvan. Daarbij kijkt de gemeente telkens welke gemeentelijke inzet nodig is om gestelde doelen te behalen. In de Rapportage Grote Projecten wordt echter gesproken van een heroriëntatie op de rol van de gemeente. Hierbij wordt een expliciet verband gelegd met de bezuinigingen op de gemeentebegroting. Hoewel wordt gesteld dat per project moet worden bekeken wat de rol is van de gemeente, is het uiteindelijk doel het verminderen van de gemeentelijke inzet op projecten. Dat is een wezenlijk ander uitgangspunt dan dat de gemeente moet inzetten op het stimuleren van nieuwbouw.

20.

Hoofdstuk 4, pag. 12 en 13

Blz. 12 halverwege: gehele tekst onder Beoordeling en blz. 13 tekst onder Conclusie

Opmerking

De tekst benadrukt het belang van “meetbare operationele doelen” en benoemt als voorbeelden hiervan de aanvragen voor Van der Laan-gelden (stimuleringsgelden), de prioriteitsstelling binnen woningbouwprojecten (de 4 prioriteitsprojecten) en de jaarplannen uit Faseren en Dosereren. Vervolgens wordt geconstateerd dat het college niet primair meer stuurt op het aanjagen of stimuleren van woningbouw, maar zich richt op ondersteuning van projecten die als goed of wenselijk worden beoordeeld. Dat leidt tot de conclusie dat in 2009-2011 duidelijke doelen zijn geformuleerd en in 2012-2013 niet.

De tekst heeft de teneur van “als doelen maar duidelijk geformuleerd worden, zou het beter gaan”. Het zou echter beter zijn de uitkomst van deze evaluatieronde aan te geven als een constatering. Het is opmerkelijk dat in de teksten in dit rapport vrijwel voorbij wordt gegaan aan het feit dat er al enige tijd een crisis is op de woningmarkt waarvoor geen eenduidige oplossingen (meer) zijn. Welke inzet daar het beste bij past, wordt niet verteld. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 had daar wellicht wat meer duidelijkheid over kunnen geven maar die vraag wordt in het rapport niet beantwoord.

In de eerste jaren vanaf 2009 is met allerlei middelen getracht de woningbouw waar mogelijk te ondersteunen zodat die zoveel mogelijk op hetzelfde peil bleef als de jaren daarvoor. Dat is mede door de inzet van (veel) rijksgeld ook gelukt. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is duidelijk dat de crisis ingrijpender is dan we wellicht in eerste instantie wisten, dat die crisis nog wel even voortduurt, dat het rijk geen subsidieregelingen meer instelt, dat grote wijzigingen niet te verwachten zijn en de aandacht zich daarom dient te richten op kleinere initiatieven. Kijken waar er kansen liggen en die heel gericht ondersteunen. Dat is precies waar de inzet van de afgelopen tijd zich op richt. Met het aantreden van het huidige college is een wijziging ingetreden in de aanpak. Meer overlaten aan de markt, andersoortige sturing van de gemeente. Die constatering klopt. En die aanpak staat ook

verwoord in de notitie Vraaggerichte Maatregelen waar de raad in 2012 mee heeft ingestemd. Die notitie is een herijking van het Pakket van maatregelen uit 2009.

Hoofdstuk 4, pag. 17

Alinea onder figuur 4.1

Opmerking

Hier wordt herhaald wat er al op pagina 12 staat. Zie de opmerking die daarover hierboven is gemaakt.

Reactie:

In de ambtelijke reactie wordt terecht gewezen op de veranderde omstandigheden sinds 2009. De crisis duurt langer dan toen werd verwacht en er worden geen stimuleringsgelden meer beschikbaar gesteld door de rijksoverheid. Het is goed voor te stellen dat het college de aanpak zoals die is gevolgd in de jaren 2009 en 2010 wil heroverwegen. Is deze nog wel effectief? Als het antwoord op die vraag ontkennend is, wil dat echter niet zeggen dat de gemeente geen rol meer heeft in het bewaken van 'het grote plaatje': zorgen dat de lokale woningvraag zo goed mogelijk wordt bediend én zorgen dat het woningbouwprogramma aansluit op de toekomstige woningvraag en bij andere strategische doelen (sociaal, economisch, stedenbouwkundig). De crisis verandert wat dat betreft niets aan de verantwoordelijkheid van de gemeente om te sturen op de korte én de lange termijn. Het college stuurt nu op korte termijn ('kijken waar zich kansen voordoen') en laat meer over aan de markt. Daarmee blijft echter het lange termijnperspectief buiten beeld, evenals de samenhang van woningbouw met andere beleidsterreinen. Net zo min als dat voorbij kan worden gegaan aan de woningmarktcrisis mag voorbij worden gegaan aan de eindigheid daarvan en de noodzaak om verder te kijken dan de komende paar jaar.

21.

Hoofdstuk 4, pag. 17

1^e alinea: "De passage over vraaggericht bouwen in de Rapportage woningbouw van aug. 2011 illustreert deze onduidelijkheid (over wat moet worden verstaan onder Vraaggericht Bouwen). In de paragraaf Aanbevelingen wordt gesteld dat de woningbouwprojecten beter moeten aansluiten bij de wensen van woonconsumenten. Tegelijk wordt de wenselijkheid om te schrappen in het appartementenprogramma echter sterk genuanceerd." Ter illustratie daarvan volgt dan een citaat uit de rapportage waarin kort gezegd staat dat niet alle projecten met appartementen nu herontwikkeld moeten worden omdat daar nu minder vraag naar is, want in de toekomst kan daar wel behoefte aan zijn.

Opmerking

Het rapport stelt dat niet duidelijk wordt aangegeven wat onder Vraaggericht Bouwen wordt verstaan, en ter illustratie wordt de tekst gegeven over de behoefte aan appartementen nu en in de toekomst. Die tekst over appartementen is echter duidelijk: in het woningbouwprogramma voor nu (de korte termijn) mag het aandeel appartementen minder worden, maar in de toekomst (langere termijn) kan daar wel behoefte aan zijn en moet bezien worden hoeveel van dergelijke woningen het beste gerealiseerd kunnen worden. Hier spreekt echter geen tegenstelling uit. Het geeft juist aan wat Vraaggericht Bouwen inhoudt: het woningaanbod realiseren waar op dat moment behoefte aan is. Zie ook de opmerking die hiervoor al is gemaakt over **Hoofdstuk 4, blz. 8, 3^e alinea laatste zin**.

Reactie:

Woningbouw wordt niet gerealiseerd voor de korte termijn, maar voor 50 jaar of langer. Er kan zich dus wel degelijk een tegenstelling voordoen tussen de vraaggerichtheid op korte termijn en

de vraaggerichtheid op lange termijn. Woningbouwprogrammering sluit bij voorkeur aan bij de actuele vraag, maar voorziet ook in een lange termijnbehoefte. 'Vraaggericht bouwen' wordt nu eenzijdig gericht op de korte termijnvraag. In dat opzicht vraagt het beleidsuitgangspunt 'vraaggericht bouwen' nadere uitwerking.

22.

Hoofdstuk 4, pag. 17

Voetnoot 21: "Rapportage woningbouw aug 2011: pagina's ongenummerd."

Opmerking

In deze rapportage zijn de pagina's wel genummerd.

Reactie:

Het exemplaar waarover wij beschikking hadden, is niet genummerd. Daarom kunnen we niet verwijzen naar de juiste bladzijde.

23.

Hoofdstuk 4, pag. 17 en verder

Paragraaf 4.4 Monitoring en evaluatie

Opmerking

Meerdere malen wordt het woord "jaarverslag" gebruikt. Waarschijnlijk wordt hier bedoeld de jaarrekening.

Reactie:

Gemeenten maken vaak een onderscheid in de Jaarrekening (het financiële deel) en het Jaarverslag (beleidsverantwoording). We zullen de tekst van het rapport aanpassen overeenkomstig de in Alkmaar gehanteerde terminologie.

24.

Hoofdstuk 4, pag. 18

3^e alinea over rapportages woningbouw (laatste zinnen): "In de twee volgende rapportages is (naar aanleiding van een enquête ...) gekozen voor een meer beknopte opzet. Hierdoor zijn ze hoofdzakelijk beschrijvend en beschouwend maar niet evaluatief. Als instrument van monitoring, evaluatie en verantwoording heeft de rapportage woningbouw daardoor aan waarde ingeboet."

(staat ook onder **Conclusie op blz. 20**)

Opmerking

Het klopt dat de rapportages van na februari 2011 anders zijn opgezet dan de vorige. Er waren signalen dat de rapportages te moeilijk werden bevonden door de grote hoeveelheid informatie die zij bevatten. Dat was aanleiding tot de enquête. Die is uitgezet zowel onder medewerkers van de gemeente maar vooral ook onder raadsleden. De reacties bevestigden dat de rapportage zoveel informatie biedt dat die daardoor lastig te lezen/doorgronden is, vooral voor mensen die niet dagelijks met deze materie bezig zijn. Dit was reden tot de aanpassing. De signalen zijn nu dat de rapportage inderdaad makkelijker leesbaar is doordat het nu om informatie op hoofdlijnen gaat.

Reactie:

De ambtelijke reactie geeft aan dat de lezers van de rapportages meer tevreden zijn. Wij hebben gekeken naar de informatie die in de rapportages wordt gepresenteerd. Wij constateren slechts dat de rapportages na februari 2011 minder informatie verschaffen.

24.

Hoofdstuk 4, pag. 18

Voorlaatste alinea over rapportages woningbouw: "Voor alle drie de rapportages geldt dat een strategisch lange termijn perspectief wordt gemist. Hierdoor is het niet duidelijk welke van de beschreven woningmarktontwikkelingen bijsturing behoeven en welke niet."

Opmerking

Niet eens met deze opmerking, als hier wordt bedoeld dat het lange termijn perspectief tot stand moet komen in de rapportages woningbouw. De rapportages geven informatie (wat is er gebouwd, wat is er te verwachten, hoe staat de woningmarkt er voor) maar zijn niet bedoeld als beleidsvormend stuk.

Datzelfde geldt overigens ook voor de Rapportage Grote Projecten (in de laatste alinea van deze pagina wordt daarover dezelfde soort opmerking gemaakt als over de Rapportage woningbouw).

Reactie:

Wij bedoelen niet dat een strategisch langetermijnperspectief in de Rapportages Woningbouw tot stand zou moeten komen. Daarvoor zijn deze rapportages niet bedoeld. Een dergelijk perspectief zou elders kunnen worden gegeven (in een aparte nota of in de programmabegroting). Het feit dat zo'n perspectief ontbreekt, betekent dat in de Rapportages niet kan worden gerapporteerd over specifieke doelen.

25.

Hoofdstuk 4, pag. 19 en 20 halverwege

Op deze pagina's staan opmerkingen over de keuzes van het college. In dit memo wordt daar niet op in gegaan, want dit memo bevat de ambtelijke reactie op het rapport van Companen. Uitsluitend deze opmerking:

De notitie Vraaggerichte Maatregelen bevat operationele doelen en geeft aan dat er sprake is van een beleidswijziging. Deze notitie is besproken in de raad en die heeft hier dus kennis van kunnen nemen.

Reactie:

De doelen zoals die in de nota Vraaggerichte Maatregelen zijn geformuleerd, zijn niet concreet. De meest concrete doelstelling is 'het vergroten van het aanbod voor jongeren en starters'. Voor de operationalisering van deze doelstelling wordt verwezen naar het Programma Jongerenhuisvesting die in 2012 is aangeboden aan de raad. In dit programma wordt het doel echter ook niet geoperationaliseerd. De overige (sub)doelen in de nota Vraaggerichte Maatregelen zijn nog algemener geformuleerd:

- *Ontwikkelen van vraaggericht woningaanbod*
- *Het realiseren van duurzame woningbouwprojecten*
- *Het realiseren van doorstroming op de woningmarkt*

Om deze doelen als operationele doelen te kunnen aanmerken, zouden ze moeten worden geconcretiseerd (kwantitatief en/of kwalitatief). Dat is in de nota niet gebeurd. Wel zijn er procesdoelen benoemd.

In het raadsvoorstel bij de nota staat: 'Om te komen tot deze vraaggerichte aanpak is een aanpassing nodig van de set van maatregelen uit het in 2009 vastgestelde Pakket van Afspraken' (cursivering Companen). Hier wordt continuïteit van beleid gesuggereerd, terwijl er ons inziens feitelijk wordt gebroken met het dan lopende beleid.

26.

Hoofdstuk 4, pag. 20

Conclusie “De informatie die is opgenomen in de programmabegroting en het jaarverslag is zeer summier en onvolledig.”

Opmerking

Het is niet duidelijk waarop de conclusie is gebaseerd dat de informatie onvolledig is. Wat is dan de norm ? Begroting en rekening geven de informatie waarvan is afgesproken dat die in deze stukken wordt opgenomen (zie de KPI's).

Reactie:

Informatie in de programmabegroting moet de gemeenteraad in de gelegenheid stellen zijn kaderstellende en controlerende rol op een adequate wijze in te vullen. Als die informatie te summier en/of onvolledig is, vervult de programmabegroting niet de rol die ermee is bedoeld. Het opstellen van een goede programmabegroting is een verantwoordelijkheid van college en gemeenteraad gezamenlijk.

27.

Hoofdstuk 4, pag. 21

Eerste zin: “Onze analyse wat er met deze aanbevelingen is gebeurd, is vooral gebaseerd op de gehouden interviews.”

Opmerking

Hoezo “vooral” ? Op pagina 5 staat in de laatste zin dat aan de hand van de interviews is beoordeeld wat met deze aanbevelingen is gedaan. Waar is andere informatie dan vandaan gekomen ?

Reactie:

Deze opmerking is terecht. Wij passen het rapport op dit punt aan.

28.

Hoofdstuk 4, pag. 22

Tweede alinea: “is niet betrokken bij de ... evaluatie van het Pakket van Afspraken noch bij het formuleren van de nota Vraaggerichte Maatregelen.”

Opmerking

De evaluatie en de nota zijn geen twee verschillende documenten. De nota Vraaggerichte maatregelen is de evaluatie/actualisatie van het Pakket van Afspraken.

Reactie:

De evaluatie is als bijlage bij de nota gevoegd. De evaluatie die wij hier echter bedoelen is niet de schriftelijke verslaglegging daarvan, maar het proces. Een voor de hand liggende weg zou zijn geweest om het Pakket van Afspraken samen met het netwerk te evalueren, waarna op basis van de evaluatie een bijstelling van het beleid zou zijn voorgesteld. Het vastleggen daarvan in een nota is dan het sluitstuk van dit proces. Wij constateren in ons rapport dat dit niet is gebeurd.

29.

Hoofdstuk 4, pag. 22

Derde alinea: “Het capaciteitsvraagstuk binnen de sector Realisatie (projectleiders) is door de woningmarktcrisis op de achtergrond geraakt. Het aantal (nieuwe) projecten is immers zeer beperkt.”

Opmerking

Het klopt dat door de crisis op de woningmarkt het aantal (nieuwe) woningbouwprojecten dat door de projectleiders wordt begeleid minder is geworden. De projectleiders hebben echter niet alleen woningbouwprojecten onder hun hoede maar ook andersoortige projecten. Dat aantal is juist groter geworden en de inzet, zowel voor woningbouw als voor overige projecten, is juist geïntensiveerd. In de huidige tijd is het veel ingewikkelder geworden om tot een haalbaar plan te komen en plannen in uitvoering hebben veel meer doorlooptijd en tussentijdse aanpassing nodig dan de plannen voor 2009. Het is daarom opmerkelijk dat mandaat en capaciteit voor woningbouwprojecten (daar ging het advies over) niet nader is onderzocht.

Daarnaast deze opmerking over de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft vanaf 2009 een ontwikkelingslijn ingezet, waarbij in stappen het probleem van verkokering en stagnatie achter ons wordt gelaten. Een aantal belangrijke stappen is al daadwerkelijk gezet. In de jaren na 2009 wint het projectmatig werken en samenwerken terrein. Zo wordt de ambtelijke inbreng in projecten gekenmerkt door een toenemende bereidheid om oplossingsgericht om te gaan met de inbreng vanuit de eigen vakdiscipline. Het samengaan van de sectoren Stadsontwikkeling en Realisatie brengt vakgroepen dichter bij elkaar. Leidinggevenden in deze nieuwe sector hebben geen vakinhoudelijke senioriteit meer. Medewerkers worden uitgedaagd om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. De projectleiders en projectmanagers worden vanuit verschillende plekken in de organisatie in één nieuwe afdeling Projecten en Programma's samengebracht. Als volgende stap in deze ontwikkeling wordt komende periode het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap versterkt. De projectmanager heeft dan voor de rol van klankbord en beslisser niet langer een ambtelijk opdrachtgever naast zich die ergens een functie bekleedt in het managementgebouw van de organisatie. De projectmanager functioneert straks direct onder de verantwoordelijk wethouder. Dat is de kortste en slagvaardigste lijn om de voortgang te organiseren en knelpunten op te lossen. Die samenwerking is gebaseerd op een bestuurlijke opdracht die in overleg met de directie wordt opgesteld en door het college wordt vastgesteld.

Reactie:

We passen op basis van deze opmerking onze rapportage aan.

30.

Hoofdstuk 5, pag. 25

Paragraaf 5.1 Huidige relevantie van aanbevelingen

Opmerking

- Zoals hierboven al eerder vermeld, wordt de tweede onderzoeksvraag (zijn de aanbevelingen nog relevant ?) in het rapport niet beantwoord, ook niet in deze paragraaf.
- Dit onderwerp had bovendien beter in een apart hoofdstuk kunnen worden ondergebracht. Het hoort niet in het zelfde hoofdstuk als de eindconclusies over de totale onderzoeksvraag.

Reactie:

Zie ons antwoord op punt 1b.

31.

Hoofdstuk 5, pag. 26

Paragraaf 5.2 Conclusies

Opmerking

Ten eerste: in deze paragraaf staan wel conclusies, maar dit zijn niet de antwoorden op de onderzoeksvragen. Hier zou moeten staan een ja of nee op deze vragen:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek "Grip op de woningbouwproductie" uitgevoerd ?

2. Zijn deze aanbevelingen nog relevant in de huidige periode ?

Ten tweede is hieronder een reactie opgenomen over de conclusies die wel in deze paragraaf staan.

Conclusie 1

Het is goed dat geconstateerd wordt dat de gemeentelijke processen zijn verbeterd en geen grote knelpunten meer leveren.

Conclusie 2 t/m 4

De conclusies die hier zijn vermeld, lijken nog uit te gaan van het uitgangspunt dat de gemeente(raad) bepaalt wat er gebouwd moet worden en dat de gemeente daarvoor alleen een strategie en/of planning hoeft vast te stellen, waarna de beoogde woningbouw tot stand komt. Onvoldoende klinkt hierin door dat de gemeente zelf niet bouwt en dat zij dus afhankelijk is van de inzet van andere partijen. Bovendien wordt voorbij gegaan aan het feit dat de woningmarkt sinds enkele jaren sterk is veranderd. Daar moet ook anders op worden ingespeeld. In het RAP is dat duidelijk verwoord (zie het citaat op blz. 8 van het rapport): "Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij."

In de eerste jaren vanaf 2009 is met allerlei middelen getracht de woningbouw waar mogelijk te ondersteunen zodat die zoveel mogelijk op hetzelfde peil bleef als de jaren daarvoor. Dat is mede door de inzet van (veel) rijksgeld ook gelukt. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is duidelijk dat de crisis ingrijpender is dan we wellicht in eerste instantie wisten, dat die crisis nog wel even voortduurt, dat het rijk geen subsidieregelingen meer instelt, dat grote wijzigingen niet te verwachten zijn en de aandacht zich daarom dient te richten op kleinere initiatieven. Kijken waar er kansen liggen en die heel gericht ondersteunen. Dat is precies waar de inzet van de afgelopen tijd zich op richt. Het is een illusie te denken dat door het stellen van harde cijfers een ander of zelfs beter resultaat zou zijn ontstaan. Met het aantreden van het huidige college is een wijziging ingetreden in de aanpak. Meer overlaten aan de markt, een andersoortige sturing van de gemeente, vraaggericht bouwen: bouwen waar behoefte aan is. Operationele doelen zijn opgenomen in de notitie Vraaggerichte Maatregelen waar de raad mee heeft ingestemd.

Conclusie 5

Deze conclusie herkennen wij niet. Ten eerste kan de gemeenteraad altijd kaders stellen als zij dat wil. Dat is in Alkmaar misschien niet gebeurd op de manier die Companen prefereert, maar het gaat te ver om te stellen dat de raad deze kaders niet kan stellen. Ten tweede zijn wij van mening dat de raad voldoende informatie krijgt om voor de kaders die zijn gesteld, te controleren welk beleid hierop wordt toegepast en waar nodig bij te sturen. Onder andere begroting, rekening, rapportage woningbouw en rapportage grote projecten, RAP, nota Vraaggerichte maatregelen bieden informatie op dat vlak.

Reactie:

Een simpel 'ja' of 'nee' op de onderzoeksvragen is niet mogelijk. We verwijzen naar onze reactie op punt 1.

Met betrekking tot de opmerkingen bij conclusies 2, 3 en 4 verwijzen we naar onze reacties op punt 15 en punt 20.

Met betrekking tot de opmerking bij conclusie 5 zijn we het eens met de ambtelijke reactie dat een gemeenteraad te alle tijden kaders kan stellen. Het college heeft hierbij wel een faciliterende rol. Normaal gesproken komt kaderstelling tot stand doordat het college informatie verschaft en voorstellen doet. In ons onderzoek constateren we twee dingen die kaderstelling bemoeilijken. In

de eerste plaats is informatie over ontwikkelingen op de Alkmaarse woningmarkt niet gekoppeld aan duidelijke strategische en operationele doelen, waardoor het voor raadsleden onduidelijk blijkt welke doelen er worden nagestreefd en of die al dan niet worden gehaald. In de tweede plaats suggereert het college ons inziens onterecht dat er sprake is van continuïteit van beleid; met andere woorden dat het college nog altijd de (strategische) doelen nastreeft die in het verleden (lees: in het Pakket van Maatregelen) zijn geformuleerd (zie onze reactie op punt 25). In ons onderzoek - ook in de gesprekken met twee wethouders - hebben we vooral signalen gekregen dat het college een geheel nieuwe koers inslaat. Door dit expliciet te verwoorden, zou het college de raad in de gelegenheid stellen zich over deze koers een meer fundamentele discussie te voeren.



De Rekenkamercommissie
van de Gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC Alkmaar

Uw kenmerk
2013/027

Uw brief d.d.
29 juli 2013

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor op rapport
Evaluatie doorwerking onderzoek
'Grip op woningbouwproductie'

Ons kenmerk
2013-1026

Behandeld door
F. van Vessem

Toestelnummer
8468

Bijlagen
-

Datum
27.08.2013

Geachte heer Appelman,

De rekenkamer heeft in 2009 het onderzoek 'Grip op woningbouwproductie' laten uitvoeren. Recent is een evaluatie uitgevoerd om na te gaan wat met de aanbevelingen uit dat onderzoek is gedaan. U heeft hiervoor een onderzoeksrapport laten opstellen door een extern bureau, en de rekenkamer heeft vervolgens zelf een concept-eindrapport opgesteld over deze evaluatie. Beide stukken heeft u per brief van 29 juli 2013 aan ons college toegestuurd. U heeft ons in de gelegenheid gesteld uiterlijk 28 augustus hierop een bestuurlijke reactie in te dienen. Deze brief bevat onze reactie.

Voordat wij inhoudelijk reageren wijzen u nog op vier procedurele aandachtspunten:

- In uw brief heeft u gevraagd deze zienswijze in te dienen uiterlijk 28 augustus 2013. Deze termijn is enigszins ongelukkig gekozen vanwege de vakantieperiode van enkele college-leden. Naderhand is met de rekenkamercommissie afgesproken dat, indien nodig, 4 september als einddatum geldt. Wij stellen het zeer op prijs dat met u deze afspraak kon worden gemaakt.
- Het onderzoeksrapport is o.a. tot stand gekomen door interviews met medewerkers van de gemeente en met vertegenwoordigers van externe partijen die betrokken zijn bij de woningbouw. Het aantal geïnterviewde personen, zeker de externen, is echter beperkt. Er is gesproken met één makelaar, één ontwikkelaar en één corporatiedirecteur. In het rapport is dan ook aangegeven dat dit aantal te gering is om een representatief beeld te krijgen van de mening van alle betrokkenen. Elders is daarom vermeld dat het onderzoek het karakter van een quick-scan heeft.
- In uw brief is vermeld dat het eindrapport van de *rekenkamer* een concept is maar dat de rekenkamer het *onderzoeksrapport* (opgesteld door het externe bureau) al heeft vastgesteld. Dit laatste bevreemdt ons aangezien wij onze reactie nog niet hebben kunnen geven op het onderzoeksrapport. Wij verzoeken u daarom zowel het rekenkamer- als het onderzoeksrapport (waar nodig) aan te passen naar aanleiding van onze reactie.



- U meldt dat het onderzoeksrapport op enkele punten is aangepast naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor dat eerder bij de rekenkamer is ingediend, en daarna is vastgesteld. Als bestuur zijn wij uiteraard geïnformeerd over de inhoud van het ambtelijk wederhoor. Wij constateren nu dat niet alle wijzigingen die zijn toegezegd inderdaad in het rapport zijn doorgevoerd. Het gaat om de wijzigingen die het onderzoeksbureau heeft toegezegd onder nummer 10 en 27. Wij stellen het op prijs als dit alsnog gebeurt.

Wij gaan nu verder in op de inhoud van het rapport. De rekenkamer heeft een evaluatie laten uitvoeren over de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op de woningbouwproductie' uit 2009. Hoofdvragen in het onderzoek zijn:

1. Zijn de aanbevelingen uitgevoerd?
2. Zijn de aanbevelingen nog relevant in de huidige periode ?

Wij waarderen het dat de rekenkamer nagaat wat is gedaan met aanbevelingen die enkele jaren geleden zijn uitgebracht.

De conclusies van de rekenkamer hebben wij hieronder kort samengevat:

- a. De organisatie van de gemeentelijke processen rondom projecten is verbeterd en levert geen grote knelpunten meer op.
- b. De gemeente heeft geen woningbouwambities vastgelegd, daardoor heeft de gemeentelijke inzet op woningbouw geen duidelijke doelen en is geen goede beleidscyclus vorm te geven.
- c. De raad is onvoldoende in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen aan de woningbouwprogrammering, uitvoering van beleid te controleren en waar nodig bij te sturen.

Ad a.

Dat de gemeentelijke processen rondom projecten zijn verbeterd en geen grote knelpunten meer opleveren, herkennen wij. Wij zijn dan ook verheugd met deze constatering in het rapport.

Ad b.

Wij herkennen ons niet in het feit dat in het rapport zo de nadruk wordt gelegd op het vastleggen van woningbouwambities. Op het gebied van de woningmarkt is er sinds het vorige onderzoek veel veranderd. Het rapport gaat onzes inziens nog te veel uit van het standpunt dat de gemeente zeer direct kan sturen op de woningmarkt en dat zij kan bepalen wat er wordt gebouwd. Als dat al mogelijk was, is dat in ieder geval verandert sinds de crisis. Onvoldoende klinkt door dat de gemeente zelf niet bouwt en dus afhankelijk is van de inzet van andere partijen. Het vastleggen van doelstellingen/programma's is niet afdoende. Alleen in overleg met ontwikkelende partijen kan woningbouw tot stand komen. Terecht citeert het rapport naar een tekst in het RAP (Regionaal Actie Programma): "Op dit moment is de marktsituatie anders dan voorheen, van een maakbare markt waarbij we konden opleggen wat er gebouwd werd en ook konden dicteren dat dit ook verkocht en verhuurd werd, is het nu zaak geworden in te spelen op de daadwerkelijke behoeftes en mogelijkheden van de klant en de ontwikkelende partij" (citaat op blz. 8 onderaan).

Uiteraard wil de gemeente dat er (zowel kwantitatief als kwalitatief) voldoende woningen worden gebouwd voor de woningbehoefte. Daarom voert de gemeente overleg met ontwikkelende partijen. De gemeente stimuleert en faciliteert de ontwikkeling en totstandkoming van woningbouwprojecten. Maar ontwikkelende partijen besluiten uiteindelijk zelf of en wat ze bouwen. En zij nemen in hun keuzes mee de situatie op de woningmarkt, hun interpretatie over de woonwensen van woningzoekenden en uiteraard ook hun eigen bedrijfsmatige afwegingen. Zeker in de huidige moeilijke woningmarkt-



omstandigheden is het zeer lastig om met ontwikkelende partijen afspraken te maken over een planning van de woningbouw. Zij willen en kunnen zich nu niet vastpinnen op toezeggingen.

In deze omstandigheden kan het vastleggen van harde doelen leiden tot starheid en tot een afrekencultuur. Wij vinden het van belang om ambitieus en realistisch te zijn. Dat uit zich door juist

flexibel te zijn, in te spelen op ontwikkelingen, en kansen voor realisatie van woningbouw te benutten als die zich voordoen. Hier lijkt bij de rekenkamer ook begrip voor te zijn. Want ondanks de sterke oproep in het rapport om ambities vast te leggen, is het rapport daar ook enigszins ambivalent in. De rekenkamercommissie onderkent namelijk zelf:

- "Het is te begrijpen dat het college er op dit moment niet voor kiest harde kwantitatieve doelen te formuleren. Het is de komende jaren immers zeer ongewis in hoeverre de geprognoseerde vraag naar woningen wordt omgezet in transacties".
- "...stellen wij vast dat het gros van de aanbevelingen ook relevant is in de huidige (onzekere) periode, al tekenen wij hierbij aan dat de urgentie minder groot is. Het is niet zo dat alle energie nu gericht moet worden op het kwantificeren van operationele doelstellingen".

Los van deze beschouwingen gaat het er dus om wat er in de praktijk gebeurt om te zorgen dat er woningbouw tot stand komt. Wij constateren dat wij daarvoor een brede aanpak hebben gekozen en die werpt zijn vruchten af. De woningbouw in Alkmaar is namelijk, ondanks de crisis, nog steeds op vrijwel hetzelfde niveau als in voorgaande jaren met een gemiddelde productie van zo'n 250 woningen per jaar. Ook het aandeel sociaal (vastgelegd in de nieuwe Regionale Woonvisie) is daarin goed vertegenwoordigd. Het college heeft het belang aangegeven van Vraaggericht Bouwen: het realiseren van woningaanbod dat goed is afgestemd op de wensen van de klant. Dat het college daarbij inspeelt op nieuwe ontwikkelingen is te zien via het CPO-project (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) dat in voorbereiding is voor de locatie aan de Amstelstraat. De toekomstige eigenaar/bewoners hebben hun wensen doorgenomen met de architect en deze is bezig de woningen te ontwerpen. Naar verwachting kan de bouw eind 2013/begin 2014 starten en daarmee is Alkmaar een complex woningen rijker waar men trots op mag zijn. Een andere ontwikkeling is dat getracht wordt om, naast de reeds bekende ontwikkelende partijen, ook grote beleggers (beheerders van pensioenfondsen) te laten investeren in woningbouwprojecten in Alkmaar. Dat is ook gebeurd: een van de complexen aan de Schelphoek is door een dergelijke organisatie aangekocht en wordt verhuurd. Ontwikkelende partijen zorgen er ook voor dat zij zelf flexibel omgaan met de markt. Nieuwbouw koopwoningen die niet worden verkocht, worden in de verhuur gebracht. Hier is belangstelling voor en zo speelt ook dit aanbod in op de wensen van woningzoekenden in de huidige markt. Overleg met andere regiogemeenten en de daar werkzame woningbouw-partijen, bedoeld om te komen tot afstemming van de woningbouw, vindt ook plaats. Een voorbeeld hiervan is de regionale conferentie over een kwalitatief woningbouwprogramma die plaatsvindt op 11 oktober. Dit is een van de vervolg-acties uit de Regionale Woonvisie.

Aangezien het rapport van de rekenkamer alleen kijkt naar de inzet op nieuwbouw van woningen, gaat het niet in op de inzet die ook vanuit de gemeente gebeurt voor de bestaande voorraad. Juist daar is de komende jaren veel nodig, waar het college op in speelt. Vooral de vergrijzing en de wijzigingen in regels over welzijn en zorg zorgen er voor dat de bestaande woningvoorraad kwalitatief moet worden toegesneden op de doelgroep. Daarvoor zijn aanpassingen noodzakelijk. Technische middelen als domotica kunnen daarbij een belangrijke ondersteuning voor mensen betekenen. De gemeente is daarom (lokaal en ook regionaal) in gesprek met diverse partijen om deze innovatie tot stand te laten komen.



Vanuit de gemeente is er dus een breed scala aan onderwerpen en activiteiten op het gebied van nieuwbouw en aanpak van bestaande voorraad waar de aandacht zich op richt.

Ad c.

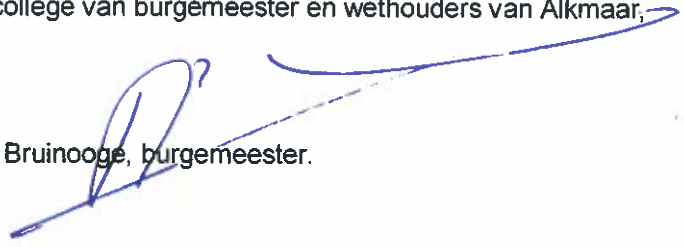
De constatering dat de gemeenteraad onvoldoende haar werk heeft kunnen doen, wordt in het rapport niet onderbouwd en herkennen wij ook niet. De raad krijgt in de bestaande praktijk voldoende

informatie om kaders te stellen, daarop te toetsen en waar nodig bij te sturen. Onder andere begroting, rekening, rapportage woningbouw, rapportage grote projecten, RAP (Regionaal Actie Programma) en de nota Vraaggerichte maatregelen bieden informatie op dat vlak. Ook in de recent door de raad vastgestelde Regionale Woonvisie staat informatie. De raad krijgt derhalve op meerdere momenten per jaar inzicht over de voortgang van de woningbouw. Als er daarnaast "ad-hoc" specifieke ontwikkelingen zijn die voor de raad van belang kunnen zijn, worden deze steeds voorgelegd.

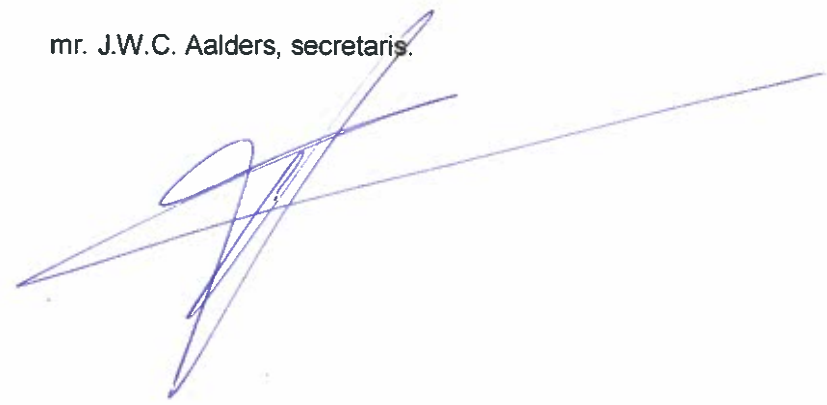
Wij vragen u onze bovenstaande reactie te verwerken in het onderzoeksrapport en het eindrapport van de rekenkamer.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,


P.M. Bruinooge, burgemeester.

mr. J.W.C. Aalders, secretaris.



Het college van burgemeester en wethouders
gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk
2013-1026

Ons kenmerk
2013/031

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d.d.
27.08.2013

Behandeld door
N.J.M. Appelman

Bijlagen

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk wederhoor rapport
'Evaluatie doorwerking onderzoek 'Grip op de
woningbouwproductie'

Datum
23.09.2013

Geacht college,

Hartelijk dank voor uw reactie op onze evaluatie *'Evaluatie doorwerking onderzoek Grip op de woningbouwproductie'*. De rekenkamercommissie voegt uw reactie als bijlage bij het rapport.

Ten aanzien van de vier procedurele punten die u noemt, is relevant om op te merken dat uw opmerking over de beperkte representativiteit van de informatie die is vergaard met interviews, reeds is verwerkt in het rapport naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor.

'We tekenen aan dat het geringe aantal te gering is om een representatief beeld te krijgen van de beleving en opvattingen van alle betrokkenen. Wel hebben de interviews een belangrijke verdieping gegeven aan de literatuurstudie. Met de schriftelijke bronnen en de interviews hebben we een goed beeld gekregen van de ontwikkelingen in de periode 2009-2012'.

Daarnaast geeft u aan dat niet alle toegezegde wijzigingen naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor (nummer 10 en 27) zijn verwerkt. Dit is waar ten aanzien van nummer 27, wij zullen dit aanpassen in het definitieve rapport door het schrappen van het woord 'vooral' in de zin: *'Onze analyse wat er met deze aanbevelingen is gebeurd, is ~~vooral~~ gebaseerd op de gehouden interviews'*.

De toegezegde wijziging naar aanleiding van opmerking nummer 10 is verwerkt middels de nieuwe tekst op bladzijde 8:

'Plannen en Programmeren' zou de leemte hebben opgevuld die op strategisch-programmatisch niveau was ontstaan door het onuitvoerbaar verklaren van de woningbouwplanning in de Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015.'

In de betreffende zinsnede op pagina 25 werd al gesproken van het 'toen geldende programmatische kader (de Regionale Woonvisie Noord-Kennemerland 2005-2015)'. Deze zin behoeft derhalve geen aanpassing.

* **bezoekadres**
LANGESTRAAT 97
* **postadres**
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* **bank**
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* **telefoon**
(072) 548 88 88
* **telefax**
(072) 548 87 77

Vervolg brief d.d. 23.09.2013
(blz. 2)

Ten aanzien van uw opmerkingen bij de door u verwoorde conclusie b: *‘De gemeente heeft geen woningbouwambities vastgelegd, daardoor heeft de gemeentelijke inzet op woningbouw geen duidelijke doelen en is geen goede beleidscyclus vorm te geven’* merken wij op dat uw interpretatie niet geheel de onze is.

In het rapport pleiten we niet zo zeer voor het stellen van (harde) productiedoelen, als wel het formuleren van een lange termijnvisie in plaats van enkel te kijken naar productiekansen op de korte termijn. Uit ons rapport:

‘Kwantitatieve doelen op korte termijn mogen minder haalbaar zijn (en daarmee minder relevant), kwalitatieve keuzes ten aanzien van woningbouwprogrammering en een lange termijnvisie op woningbouwontwikkeling blijven – ook in tijden van crisis – nodig als ijkpunt voor initiatieven en (her)programmeringsvraagstukken. [...]

Het college stelt ‘vraaggericht bouwen’ centraal, maar definieert het begrip vraaggericht bouwen niet eenduidig. Ook heeft het college niet bepaald welke consequenties de keuze voor vraaggericht bouwen heeft voor de woningbouwproductie in Alkmaar (kwantitatief en kwalitatief). [...] De gemeentelijke inzet op de woningbouwproductie mist daarmee een strategisch kader dat het voor de gemeenteraad mogelijk maakt de voortgang en de effectiviteit van de gemeentelijke inzet te volgen en te beoordelen. [...]

Het is op zichzelf begrijpelijk dat het college er op dit moment niet voor kiest harde kwantitatieve doelen te formuleren. Het is de komende jaren immers nog zeer ongewis in hoeverre geprognosticeerde vraag naar woningen ook daadwerkelijk wordt omgezet in transacties. Een strategisch kader is niettemin onverminderd nodig: bijvoorbeeld als onderbouwing voor de ondersteunende activiteiten van de gemeente in projecten of als kader voor de beoordeling van nieuwe projectinitiatieven of herprogrammeringsvoorstellen. Zonder een dergelijk strategisch kader kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol niet waarmaken.’

In het rapport wordt dus niet simpelweg gepleit voor het stellen van harde productiedoelen, maar benadrukken we het belang van strategische doelen (kwantitatief en/of kwalitatief). Reden hiervoor is dat beslissingen met betrekking tot woningbouw ook in tijden van crisis dienen te worden onderbouwd aan de hand van het lange termijnbelang (woningen staan er immers 50 jaar of langer). Als een strategisch kader ontbreekt, is kwantitatieve en kwalitatieve sturing op woningbouwproductie voor de lange termijn moeilijk.

Verder stelt u dat onze conclusie dat de gemeenteraad niet in de gelegenheid is gesteld kaders te stellen niet wordt onderbouwd. Wij zijn van mening dat deze conclusie logisch voortvloeit uit het voorgaande en voldoende wordt onderbouwd. Als het college niet duidelijk maakt op welke strategische (desnoods alleen kwalitatieve) doelen het beleid is gestoeld, kan de gemeenteraad niet controleren of beleid effectief is. Als het college zegt nog altijd te werken binnen eerder door de gemeenteraad vastgestelde kaders (Pakket van Afspraken), terwijl hiervan feitelijk afstand wordt genomen, ontnemt het college de gemeenteraad de mogelijkheid om nieuwe kaders te formuleren. De gemeenteraad kan natuurlijk zelf het initiatief nemen om de beleidskaders ten aanzien van de bouwproductie kritisch tegen het licht te houden. De gemeenteraad mag verwachten dat een college dat afstand neemt van het lopende beleid, dit met argumenten aan de gemeenteraad meldt en nieuwe beleidskaders voorlegt.

Het college noemt de begroting, de rekening, de Rapportage grote projecten, het RAP en de nota Vraaggerichte maatregelen als documenten die informatie bevatten die de gemeenteraad kan gebruiken voor kaderstelling en controle. In het rapport geven wij onderbouwd aan dat deze documenten hierin tekortschieten.

Vervolg brief d.d. 23.09.2013
(blz. 3)

U schrijft dat het college aandacht heeft voor woningbouw, zowel ten aanzien van nieuwbouw als de bestaande voorraad. Het blijft evenwel lastig om reële ambities af te spreken, ook op een manier dat de gemeenteraad actief betrokken is bij die ambities. De rekenkamercommissie is van mening dat een goed politiek bediscussieerde en breed gedragen strategische visie op het gemeentelijke woningmarktbeleid Alkmaar een goede uitgangspositie kan geven in de regio op het moment dat zich nieuwe ontwikkelingen in de markt voordoen (in het bijzonder een aantrekkelijke woningmarkt), bijvoorbeeld:

Alkmaar heeft (zie de analyses in het RAP) onvoldoende bouwcapaciteit om de eigen bevolkingsontwikkeling op te vangen (op langere termijn). Met het vaststellen van het RAP heeft het college van Alkmaar er niet voor gekozen om te zoeken naar extra bouwcapaciteit, maar er zich bij neer te leggen dat dit tekort door andere gemeenten in de regio moet worden opgevangen. Als deze keuze expliciet zou worden gemaakt, zou dat de vraag oproepen *welk deel* van de bevolkingsgroei zich zal verplaatsen naar andere gemeenten in de regio. Zijn dit vooral jonge huishoudens? Dan heeft dat gevolgen voor bijvoorbeeld het onderwijsaanbod in de stad. Zijn dit vooral hogere inkomens? Dan heeft dat gevolgen voor het economisch potentieel. Etc.

Als het bestuur van Alkmaar een afwachtende houding aanneemt, is er een gerede kans dat zich (mede door programmeringskeuzes van omliggende gemeenten) ongewenste ontwikkelingen zullen voordoen (uittocht startende huishoudens en hogere inkomens). Een strategische visie kan helpen te bepalen wat in de stad zelf nodig is om een eenzijdige bevolkingsontwikkeling tegen te gaan en welke afspraken er in regionaal verband moeten worden gemaakt.

De rekenkamercommissie heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd die voortvloeien uit de conclusies van het evaluatie onderzoek. Met onze aanbevelingen willen we de dialoog tussen u en de gemeenteraad bevorderen om zodoende een gedeelde aandacht voor wonen in het algemeen en de woningbouwproductie in het bijzonder te bewerkstelligen.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a series of loops and a long horizontal stroke at the bottom.

N.J.M. Appelman,
voorzitter